

## SITUACIÓN FISCAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

### POST CRISIS: ¿EL CIERRE DE UN CICLO?

---

NICOLÁS BERTELLO Y GERARDO UÑA



# **Situación Fiscal en la Ciudad de Buenos Aires Post Crisis: ¿El Cierre de un Ciclo?**

Nicolás Bertello y Gerardo Uña

Documento de Trabajo N° 04/07

Noviembre 2007



Este documento fue realizado con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer

## Contenidos

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Introducción.....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>Situación Fiscal en la Ciudad de Buenos Aires Post Crisis:<br/>¿El Cierre de un Ciclo? .....</b>                               | <b>7</b>  |
| I – Evolución del Resultado Financiero entre el 2001 y el 2007.....   | 9         |
| II - Ingresos y Gasto Público en la Ciudad: análisis general de su evolución.....   | 11        |
| III – Evolución del Gasto (2001 – 2007).....  | 13        |
| IV – Evolución de los Ingresos (2001 – 2007).....   | 17        |
| V – Conclusiones.....   | 19        |
| <b>Situación Fiscal y Fondo Anticíclico de la Ciudad de Buenos Aires:<br/>Evolución y Perspectivas.....</b>                       | <b>23</b> |
| I – Introducción.....   | 25        |
| II - Características del Fondo Anticíclico de la Ciudad de Buenos Aires.....  | 26        |
| III – Evolución del Fondo Anticíclico y de la Situación Fiscal de la Ciudad Autónoma<br>de Buenos Aires (Período 2003 2007) ..... | 27        |
| IV - Recomendaciones.....   | 31        |
| V – Conclusiones.....   | 34        |
| <b>Bibliografía.....</b>  | <b>35</b> |



## Introducción

Tanto a nivel nacional como subnacional uno de los problemas recurrentes que enfrenta la política fiscal en Argentina, es la dificultad para lograr un sendero equilibrado de los resultados fiscales. Los incentivos y las presiones existentes generan que cuando el ciclo económico es ascendente, el gasto público se acelere rápidamente, superando incluso el ritmo de crecimiento de la economía. Por el contrario, cuando el ciclo económico se desacelera el impacto en las finanzas públicas y la necesidad de ajustes que ello significa reduce al mínimo las posibilidades de respuesta del sector público, incrementando de este modo el efecto recesivo del ciclo.

Una vez culminada la crisis social, política y económica del 2001 – 2002, la situación fiscal de la Ciudad de Buenos Aires presenta fluctuaciones significativas en los resultados de sus cuentas públicas. Luego de tres años de recuperación y crecimiento entre el 2003 y el 2005, la Ciudad obtuvo en el 2006 un resultado financiero negativo, similar en términos reales al 2001. Esto ocurre apenas dos años después de haber obtenido un superávit de \$865,5 millones en el 2004 y a pesar de que la economía de la Ciudad aún presenta tasas de crecimiento elevadas. De esta manera la situación fiscal de la Ciudad resulta a priori consistente con una aceleración del gasto por encima de los ingresos acorde con la presencia de un punto alto del ciclo económico, es decir, en línea con el comportamiento pro cíclico de las finanzas públicas antes mencionado.

Esta situación se produce en el distrito con el tercer presupuesto en orden de magnitud, superado sólo por el presupuesto nacional y el de la Provincia de Buenos Aires, que además cuenta con indicadores favorables en relación a las demás provincias en aspectos como nivel de endeudamiento e independencia de transferencias nacionales.

Estos elementos presentan por un lado, la oportunidad de analizar la particularidad de las finanzas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tema sobre el que no abundan estudios específicos. Por otro lado, teniendo en cuenta que la situación económica de la Ciudad es favorable y que esta presenta un mayor espacio fiscal para implementar políticas que la mayoría de las provincias, es posible plantear ciertas opciones para reducir el impacto de la tendencia pro cíclica del gasto público. Con el objetivo de avanzar en esta línea de análisis, el presente documento contiene dos trabajos relativos a la política fiscal de la Ciudad de Buenos Aires.

El primer trabajo, “**Situación fiscal de la Ciudad de Buenos Aires Post Crisis: ¿El cierre de un Ciclo?**”, constituye un análisis de la evolución de las finanzas de la Ciudad a partir del 2001. Se analizan la composición y evolución de los gastos e ingresos, identificando los principales aspectos que justifican los resultados financieros obtenidos en este período.

De esta manera, se observa que si bien entre el 2004 y el 2007 los ingresos de la Ciudad han crecido significativamente, a partir del 2006 los gastos presentan un mayor ritmo de crecimiento. Esto se debe a que mientras que salarios y servicios han recuperado su valor previo a la devaluación, esto no ha ocurrido con algunas de las principales fuentes de ingresos.

Desde el lado de los gastos, si bien la presencia de recursos excedentes significativos generó resultados positivos en el 2004 y 2005, la evidencia de normalización de la economía luego de la crisis del 2001 – 2002, generó a su vez una mayor presión por la actualización de los gastos corrientes, especialmente los gastos en personal, los servicios y las transferencias, los tres componentes que representan el 80% del gasto público de la Ciudad. Mientras tanto, desde el lado de los ingresos, la recaudación del Impuesto a los Ingresos Brutos se fue ajustando automáticamente con la evolución de la economía, así como los ingresos por Coparticipación. Si embargo, los tributos que recaen sobre bienes, especialmente Inmuebles no se han actualizado de la misma forma.

Este cambio en la situación lleva implícita la necesidad de tomar decisiones significativas sobre los recursos de la Ciudad. Por un lado, esto significa definir el camino a seguir en los próximos ejercicios para restaurar el equilibrio de las finanzas, aspectos tratados en este trabajo. Por otro lado, y con miras a un horizonte de mayor alcance, resulta necesario considerar opciones que permitan limitar el impacto de las fluctuaciones del ciclo económico en la estabilidad de las finanzas de la Ciudad, cuestiones planteadas en el segundo trabajo de este documento.

El segundo trabajo, **“Fondo Anticíclico de la Ciudad de Buenos Aires: evolución y propuestas para su institucionalización”**, se centra en el análisis del Fondo Anticíclico creado para la Ciudad de Buenos Aires en el año 2004. Este instrumento cuya creación y utilización no ha sido muy difundida, apunta justamente a reducir las variaciones provocadas por las fluctuaciones del ciclo económico sobre el gasto público. Cuando el ciclo se encuentra en su fase expansiva, y los ingresos superan los niveles proyectados, un porcentaje de esos excedentes puede destinarse al Fondo Anticíclico con el fin de “suavizar” las variaciones en el largo plazo de los niveles de gasto, o también puede ser destinado a disminuir los niveles de endeudamiento actuales. Por el contrario, durante la fase restrictiva del ciclo económico, donde se cuenta con menores ingresos a los presupuestados, los recursos acumulados en el Fondo Anticíclico pueden ser utilizados para mantener el gasto público en un nivel determinado, evitando recortes excesivos.

En el caso particular del Fondo Anticíclico de la Ciudad de Buenos Aires su implementación presenta dificultades similares a las detectadas a nivel nacional al momento de implementar reglas fiscales. En primer lugar, su creación fue llevada a cabo por Decreto del Poder Ejecutivo, sin participación de la Legislatura. Esto quitó cierto peso a la utilización de este instrumento, que debería representar un compromiso importante respecto al empleo de los recursos públicos de la Ciudad. Por otra parte, la reglamentación del Fondo Anticíclico deja abiertos aspectos que generan un vacío respecto a su constitución y funcionamiento, quedando enteramente a discreción del Poder Ejecutivo, sin suficientes parámetros para la incorporación de recursos al fondo y su aplicación, resultando en apariencia una medida de carácter principalmente formal. A esto se suman algunos aspectos relacionados con la transparencia y difusión de la composición y evolución de sus recursos.

Pero más allá de las características particulares del Fondo Anticíclico, su análisis sirve para discutir el potencial de la adopción de reglas fiscales para lograr efectos positivos sobre el desempeño fiscal, y las restricciones existentes. El objetivo principal de estas reglas es otorgar credibilidad a las políticas macroeconómicas, corrigiendo el sesgo al déficit del sector público. Dado que las mismas constituyen restricciones en materia de administración de los recursos públicos auto impuestas por la conducción política, y orientadas a generar un mensaje de prudencia y transparencia en las decisiones, profundizar el análisis de este tipo de instrumentos constituye una opción interesante para diseñar mecanismos que permitan fortalecer el equilibrio intertemporal de las finanzas públicas de la Ciudad de Buenos Aires.

De esta forma, considerando que la situación fiscal de Argentina es producto tanto de los resultados logrados a nivel nacional como subnacional, en este documento se analizan las principales características del tercer presupuesto del país en cuanto a su magnitud, con el fin de aportar información relevante y oportuna que sirva de base para el diseño de alternativas que contribuyan a lograr la solvencia fiscal de esta importante jurisdicción del nivel subnacional.

# **Situación Fiscal en la Ciudad de Buenos Aires Post Crisis: ¿El Cierre de un Ciclo?**

## **Resumen Ejecutivo**

*Luego de tres años de crecimiento, la Ciudad de Buenos Aires presentó en el año 2006 un resultado financiero negativo similar en términos reales al correspondiente al 2001. Esto ocurre apenas dos años después de haber obtenido un superávit record en el 2004 y en un contexto en el que la economía de la Ciudad ha evidenciado un crecimiento sostenido, el cual se espera se mantendrá en el corriente ejercicio.*

*Durante el 2003, el 2004 y en menor medida el 2005, se produjeron ingresos excedentes, los cuales fueron en parte destinados a la realización de obras de infraestructura (el rubro Bienes de Uso creció un 197% entre el 2004 y el 2006) y en parte acumulados como activos financieros de la Ciudad. Esto, por ejemplo, permitió la constitución del Fondo Anticíclico. Sin embargo, la presencia de estos excedentes y la evidencia de normalización de la economía luego de la crisis del 2001 – 2002, generaron a su vez una mayor presión por la actualización de los gastos corrientes, especialmente los gastos en Personal, los Servicios y las Transferencias. Dado que estos tres componentes representan el 80% del gasto de la Ciudad, la situación anterior se revirtió rápidamente, llegando al 2006 con un déficit de \$658 millones.*

*De esta forma, si bien entre el 2004 y el 2007 los ingresos han crecido significativamente, a partir del 2006 lo han hecho a un ritmo más lento que los gastos. Esto se debe a que mientras que salarios y servicios han recuperado su valor previo a la devaluación, esto no ha ocurrido con algunas de las principales fuentes de ingresos. Por un lado, la recaudación del Impuesto a Ingresos Brutos fue ajustando automáticamente con la evolución de la economía. Por su parte, los ingresos por Coparticipación también han aumentado significativamente debido a una renegociación de los términos con la Nación y un aumento de la recaudación de los principales impuestos. Pero por otro lado, los tributos que recaen sobre bienes, especialmente Inmuebles no se han actualizado de la misma forma. A modo de ejemplo sirve destacar que mientras en el 2004 los ingresos por Inmuebles constituían el 13,2% del total de ingresos, de acuerdo al Presupuesto 2007, representarán sólo el 7,7%. Pero si bien el espacio fiscal con que cuenta la Ciudad para emprender nuevas políticas o ampliar las existentes se ha visto reducido, la misma aun cuenta con una mejor situación fiscal con respecto a otras jurisdicciones provinciales, situación que amplía las opciones para modificar esta tendencia.*

*De esta manera, en el corto plazo resultaría necesario asegurar que los ingresos permitan financiar en su totalidad los gastos de funcionamiento (corrientes). Esto implica establecer una mayor identidad entre la actualización del gasto frente a la evolución de precios y las fuentes de ingresos que los financian, ya sean corrientes o de capital. Como medida adicional debería realizarse una evaluación detallada de las asignaciones para obra pública, realizando un ordenamiento de las obras mediante criterios de prioridad para maximizar el beneficio público de los fondos destinados a este fin, considerando la opción de financiar con financiamiento externo ciertas obras con costos focalizados en el corto plazo y beneficios duraderos en el largo plazo, como por ejemplo obras de ampliación de las líneas de subterráneos.*

*En el mediano plazo es necesario analizar con mayor profundidad cuales son las dificultades estructurales de la CABA para implementar una política presupuestaria equilibrada, basada en una adecuada planificación e identificación de las posibilidades de ingresos, gastos y modos de financiamiento que permita la sustentabilidad fiscal intertemporal, la eficiencia en la asignación de los recursos y la eficiencia operativa..*



## I – Evolución del Resultado Financiero entre el 2001 y el 2007

En el 2004, la economía de la Ciudad creció un 9,9%, lo que posibilitó en el plano fiscal un resultado financiero **superavitario** de \$865,5 millones. Dos años después, con una tasa de crecimiento en torno al 8%, el resultado obtenido fue **deficitario** en \$658,1 millones. De este modo la Ciudad pasó de un superávit record a un resultado negativo en el lapso de dos años, a pesar de que la tasa de crecimiento se mantuvo elevada.

A fines del 2006, mientras se anticipaba el cierre en rojo de las cuentas de la Ciudad, el proyecto de Ley de Presupuesto para el año 2007 elevado a la Legislatura preveía un déficit en torno a los \$1.000 millones. Mostrando su desacuerdo con el resultado proyectado, la Legislatura rechazó el proyecto original del Ejecutivo, reformulándolo para alcanzar un resultado financiero equilibrado. Esta situación significó la separación de su cargo del entonces Ministro de Hacienda.

Para eliminar el déficit del Presupuesto 2007, el gasto fue reducido en \$513,4 millones, siendo la principal variable de ajuste los gastos de capital, principalmente mediante una reprogramación de los fondos destinados a la ampliación de las líneas de subte. Simultáneamente, las proyecciones de ingresos, especialmente por recaudación de Ingresos Brutos, fueron recalculadas e incrementadas en \$436,2 millones. De esta forma, la Ley de Presupuesto 2007 fue aprobada con un resultado financiero equilibrado, aunque por primera vez en tres años, con la declaración explícita de la necesidad de realizar un esfuerzo recaudatorio para maximizar los ingresos, y de posponer obras públicas para disminuir los gastos.

**Tabla I – Resultado Económico y Financiero de la CABA**

Millones de pesos. Valores nominales

| CONCEPTO                                  | 2004           | 2006          | 2007<br>(Presupuesto) |
|---|----------------|---------------|-----------------------|
| I Ingresos Corrientes                     | 5.138,7        | 7.532,5       | 9.285,0               |
| II Gastos Corrientes                      | 3.724,0        | 6.668,2       | 7.622,3               |
| <b>III Resultado Económico (I-II)</b>     | <b>1.414,6</b> | <b>864,3</b>  | <b>1.662,7</b>        |
| IV Recursos de Capital                    | 5,8            | 72,5          | 75,8                  |
| V Gastos de Capital                       | 555,0          | 1.594,9       | 1.738,5               |
| VI Ingresos Totales (I+IV)                | 5.144,5        | 7.605,0       | 9.360,8               |
| VII Gastos Totales (II+V)                 | 4.279,0        | 8.263,1       | 9.360,8               |
| <b>VIII Resultado Financiero (VI-VII)</b> | <b>865,5</b>   | <b>-658,1</b> | <b>0,0</b>            |

Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión 2004 – 2006 y Ley de Presupuesto 2007. Ministerio de Hacienda GBA

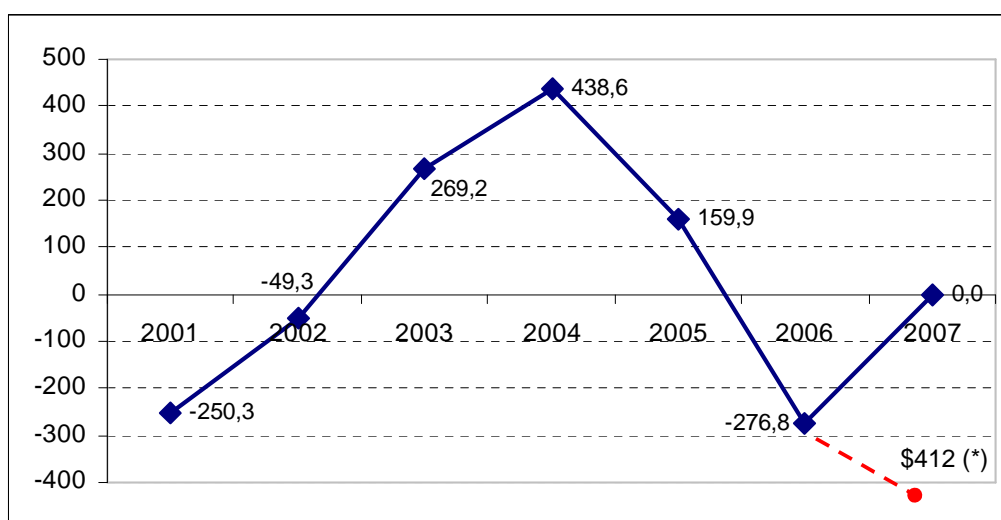
En lo que va del 2007, dos datos generan ciertas precauciones respecto a la evolución de las finanzas de la Ciudad hasta fin de año. Por un lado, el Poder Ejecutivo elevó una propuesta de modificación al Presupuesto aprobado originalmente, con un aumento de \$578 millones, destinado en su mayor parte a financiar un incremento salarial, y compensado por una reducción de \$497 millones de amortización de la deuda, bienes de uso y del plan de inversiones. El saldo restante se compensa mediante un incremento de la estimación de ingresos por un total de \$382 millones, principalmente originado en una mayor expectativa de

recaudación del Impuesto a los Ingresos Brutos y de Coparticipación Federal. Por otro lado, los ingresos percibidos en el primer semestre han resultado inferiores a los estimados en el presupuesto.

Para considerar la evolución reciente luego de la crisis del 2001, el Gráfico I muestra el resultado financiero obtenido por la CABA entre el 2001 y el proyectado en la Ley de Presupuesto 2007. Cabe señalar que el gráfico se presenta acorde a la metodología que se empleará a lo largo de este documento. En cada sección, se presentarán primero los valores nominales para los distintos conceptos del presupuesto de acuerdo los mismos fueron ejecutados. Posteriormente para permitir una comparación adecuada entre los distintos períodos, se presentarán los valores ajustados por inflación<sup>1</sup>, a partir de los cuales se realizará el análisis.

### Gráfico I – Resultado Financiero (2001 – 2006)

Millones de pesos. Valores reales (base 2001)



(\*) Resultado Financiero del Proyecto de Presupuesto 2007 enviado inicialmente a la Legislatura.

Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión 2001 – 2006 y Ley de Presupuesto 2007. Ministerio de Hacienda GBA.

Luego de la última crisis del año 2001 y 2002, las finanzas de la Ciudad han acompañado el proceso de recuperación producido a nivel nacional. Sin embargo, al analizar los resultados financieros entre el 2001 y el 2006 en términos reales, se observa lo que parece el cierre de un ciclo. El resultado en el 2001, deficitario por \$250,3 millones, es comparable al del 2006 con un déficit de \$276,8 millones. Mientras que el resultado negativo del 2001 y el 2002 se revirtió en el 2003, alcanzando un superávit máximo de \$428,6 millones en el 2004, comenzó a descender a partir del 2005. Como se mencionó anteriormente, la Ley de Presupuesto 2007 intenta revertir esta situación, aprobada con un resultado equilibrado, aunque sus posibilidades de cumplimiento son en apariencia bajas.

En este contexto, crece el interés por analizar la situación fiscal de la Ciudad, y cuales son sus perspectivas en el corto plazo, especialmente considerando el cambio de gobierno próximo. Teniendo esto en cuenta, en las restantes secciones se realiza un análisis de los aspectos más

<sup>1</sup> Montos ajustados a valores del 2001 considerando un promedio simple entre el Índice de Precios al Consumidos (IPC) y el Índice de Precios Mayoristas (IPIM). Para el 2007 se emplea la proyección del IPC del Relevamiento de Expectativas del Mercado (REM) coordinado por el Banco Central de la República Argentina.

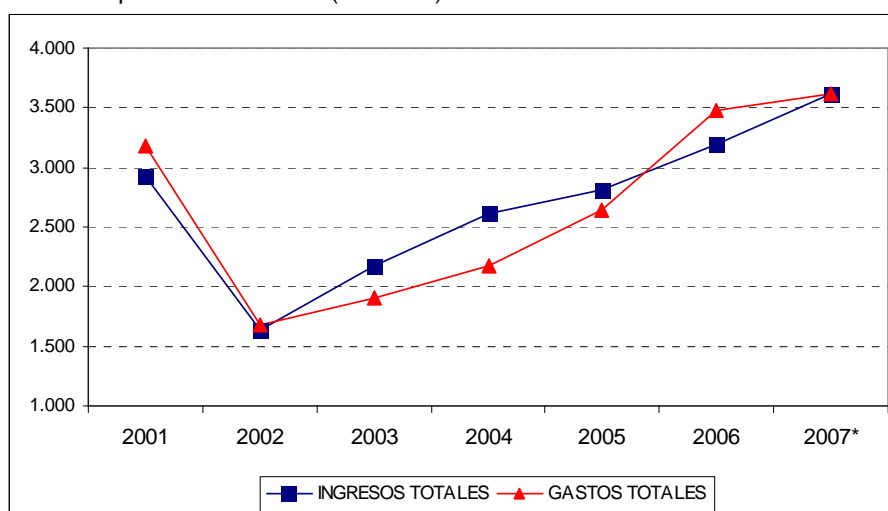
relevantes en cuanto a la evolución de los ingresos y gastos de la Ciudad, para explicar los principales cambios producidos y lograr una adecuada caracterización de la situación fiscal de la Ciudad a partir de información de la Cuenta de Inversión.

## II - Ingresos y Gasto Público en la Ciudad: análisis general de su evolución

El Gráfico N° 2 muestra la evolución del nivel de ingresos y gastos totales en términos reales, que justifican el resultado financiero entre el 2001 y 2007.

### Gráfico 2 – Ingresos y Gastos Totales (2001 – 2007)

Millones de pesos. Valores reales (base 2001)



Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión 2001 – 2006 y Ley de Presupuesto 2007. Ministerio de Hacienda GBA.

\* Ley de Presupuesto 2007.

Luego de la devaluación del 2002, que se ve reflejada en una caída drástica de los ingresos y gastos en términos reales, comienza un período de recuperación. Entre el 2003 y el 2005 los ingresos crecen en mayor medida que los gastos, llegando a un máximo de superávit en el 2004. Sin embargo, en el 2005 se observa una leve reducción del ritmo de crecimiento de los ingresos, mientras que los gastos aceleran su ritmo de crecimiento, para llegar al 2006, año en que por primera vez los ingresos y gastos se encuentran por encima del nivel del 2001, con un déficit de \$276,8 millones en términos reales.

Los resultados positivos entre el 2003 y el 2005 permitieron la acumulación de excedentes financieros al final de cada ejercicio, que llevaron las disponibilidades del Tesoro de la Ciudad de \$319,1 millones en el 2003 a \$1.824,9 en el 2005, un crecimiento del 470% (Tabla 2). Esta acumulación de excedentes incentivó la creación del Fondo Anticíclico a partir del 2004. El mismo fue concebido como una reserva para afrontar períodos en que los ingresos disminuyan, aunque con un marco institucional débil respecto a su finalidad y funcionamiento<sup>2</sup>.

Sin embargo, en el 2006 las disponibilidades se ven reducidas a \$1.229,4 millones con una disminución significativa de las colocaciones financieras y las disponibilidades en bancos, las cuales resultan negativas dado que los adelantos otorgados superan los valores depositados.

<sup>2</sup> Para un análisis detallado de este tema ver el segundo capítulo de este documento.

De todas maneras, a pesar de las mayores necesidades financieras asociadas al resultado deficitario del 2006 se mantuvo el Fondo Anticíclico<sup>3</sup>.

**Tabla 2 – Situación del Tesoro al Final del Período (2003 – 2006)**

Millones de pesos. Valores nominales

| Año  | Disponibilidades al final del Período |                          |        |       |         |
|------|---------------------------------------|--------------------------|--------|-------|---------|
|      | Fondo Anticíclico                     | Colocaciones Financieras | Bancos | Otros | Total   |
| 2003 | s/d                                   | 206,8                    | 70,9   | 41,4  | 319,1   |
| 2004 | s/d                                   | 1.112,5                  | 117,4  | 41,6  | 1271,5  |
| 2005 | 418,6                                 | 1.288,8                  | 4,4    | 113,1 | 1.824,9 |
| 2006 | 435,9                                 | 700,0                    | -40,8  | 134,3 | 1.229,4 |

Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión CABA 2003 – 2006. Dirección General de Contabilidad de la Ciudad de Buenos Aires.

NOTA: El saldo del FA del 2006 se encuentra valuado de acuerdo a la cotización de divisas del 31/12/06. El saldo en Bancos es negativo al existir más adelantos que fondos disponibles.

El incremento significativo de las disponibilidades financieras en el 2004 y 2005 tiene su origen en dos factores principales. Por un lado, en el 2004 ante una subestimación de las tasas de crecimiento en base a las cuales se elaboraron las proyecciones de ingresos de la Ley de Presupuesto, la percepción de ingresos resultó un 10,8% superior a la presupuestada,

Por otro lado, los gastos ejecutados en el 2004 resultaron un 8% por debajo del presupuesto disponible. De esta forma en ese ejercicio se combinó la mayor subestimación de ingresos del período bajo análisis, con la mayor subejecución de gastos. Posteriormente, si bien en el 2005, la estimación de ingresos resultó muy cercana a los ingresos efectivamente obtenidos con sólo un 1,3% de diferencia, se produjo nuevamente una subejecución de los gastos, en este caso casi un 7% menor al presupuesto vigente.

**Tabla 3 – Comparación Presupuesto Vigente y Presupuesto Ejecutado**

Millones de pesos. Valores nominales.

| Año  | Ingresos del Período            |                     |                              |                | Gastos del Período            |                 |                                |                |
|------|---------------------------------|---------------------|------------------------------|----------------|-------------------------------|-----------------|--------------------------------|----------------|
|      | Presupuesto Vigente de Ingresos | Ingresos Recaudados | Diferencia Recaudado Vigente | Diferencia (%) | Presupuesto Vigente de Gastos | Gasto Ejecutado | Diferencia Ejecutado - Vigente | Diferencia (%) |
| 2001 | 3.351,4                         | 2.927,6             | -423,8                       | -12,6%         | 3.384,6                       | 3.177,9         | 206,7                          | 6,1%           |
| 2002 | 2.744,7                         | 2.934,4             | 189,7                        | 6,9%           | 3.186,6                       | 3.022,8         | 163,8                          | 5,1%           |
| 2003 | 3.768,4                         | 4.005,8             | 237,4                        | 6,3%           | 3.762,3                       | 3.510,0         | 252,3                          | 6,7%           |
| 2004 | 4.706,6                         | 5.213,1             | 506,5                        | 10,8%          | 4.649,7                       | 4.279,0         | 370,7                          | 8,0%           |
| 2005 | 6.089,7                         | 6.167,0             | 77,3                         | 1,3%           | 6.249,3                       | 5.815,7         | 433,6                          | 6,9%           |
| 2006 | 7.528,5                         | 7.605,0             | 76,5                         | 1,0%           | 8.712,2                       | 8.263,1         | 449,1                          | 5,2%           |

Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión 2001 – 2005. Dirección General de Contabilidad de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>3</sup> Esta situación puede haber estado influida por la decisión del Jefe de Gobierno J. Telerman de buscar un nuevo mandato en el año 2007. En este contexto, utilizar el Fondo Anticíclico para financiar el déficit presupuestario hubiese generado costos políticos.

Sin embargo, al comparar las estimaciones de ingresos y definiciones de gasto del Presupuesto con respecto a los resultados efectivamente obtenidos entre el 2001 y el 2005 (Tabla 3), se observa que las mayores diferencias no se producen con respecto a los gastos, sino a los ingresos. Entre el 2001 y el 2005 el nivel de subejecución del presupuesto de gastos se mantuvo en niveles relativamente similares, entre el 5% y el 7%, excepto en el 2004, que alcanzó el 8%.

Sin embargo las proyecciones de ingresos han mostrado mayor volatilidad. En principio esto resulta lógico si se considera que mientras que los ingresos se estiman, gran parte de los gastos constituyen un compromiso ya sea implícito o explícito (pago de sueldos, transferencias por ley, pago de servicios, etc.), por lo que resultan más rígidos. Sin embargo, más allá de esto, es posible suponer la existencia de otros factores que han determinado la subestimación de los ingresos, especialmente considerando una mayor precisión en las mismas lograda en el 2005 y el 2006.

En línea con lo que ocurrió en el nivel nacional, en el 2003 y 2004 se produjo una subestimación de los ingresos, debida por un lado a la subestimación de lo percibido por coparticipación, y por otro lado a la subestimación del crecimiento económico de la Ciudad. Sin embargo, a partir del ejercicio 2005 y luego en el 2006 la brecha entre el crecimiento de los ingresos proyectado y el real se acorta. Esta situación se produce ante una actualización de los gastos, principalmente en salarios, y el deseo de ampliar las obras de infraestructura, lo cual incentiva una mayor estimación de ingresos.

Este incremento fue luego validado por los resultados favorables que ha mostrado tanto la economía local como a nivel nacional, siendo la diferencia entre ingresos proyectados y recaudados en el 2005 y el 2006 en torno al 1%. Sin embargo para el 2007, por primera vez desde el 2001, existen algunas expectativas de que los ingresos reales se encuentren por primera vez en el período analizado, debajo de los proyectados.

Pero la situación fiscal actual de la Ciudad no sólo se explica por la evolución de la cuantía total de ingresos y gastos, sino que aun más importantes resultan los cambios producidos en su composición. Teniendo esto en cuenta, a continuación se analiza, en primer lugar, la evolución en la composición de los gastos de la Ciudad desde el 2001 hasta la actualidad.

### III – Evolución del Gasto (2001 – 2007)

La Ley de Presupuesto 2007 fue aprobada con gastos por un total de \$ 9.360,7 millones, equivalente en términos reales a \$3.611,9 millones del año 2001. La Tabla 4 muestra la composición del gasto de la CABA en los últimos años distribuido entre los principales incisos.

**Tabla 4 – Composición del Gasto por Objeto (2005 – 2007)**

En millones de pesos. Valores nominales.

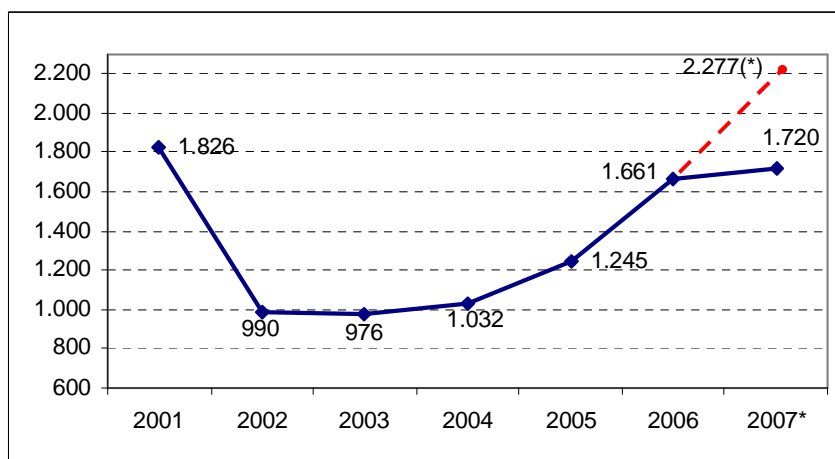
| Inciso                  | 2005           | %             | 2006           | %             | 2007           | %             |
|-------------------------|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|
| Personal                | 2.734,8        | 47,0%         | 3.948,3        | 47,8%         | 4.458,2        | 47,6%         |
| Bienes de Consumo       | 245,9          | 4,2%          | 309,7          | 3,7%          | 350,1          | 3,7%          |
| Servicios no personales | 1.140,0        | 19,6%         | 1546,2         | 18,7%         | 1.786,7        | 19,1%         |
| Bienes de Uso           | 604,6          | 10,4%         | 949,7          | 11,5%         | 1.233,6        | 13,2%         |
| Transferencias          | 842,0          | 14,5%         | 1167,8         | 14,1%         | 1.291,8        | 13,8%         |
| Activos Financieros     | 110,1          | 1,9%          | 162,9          | 2,0%          | 64,3           | 0,7%          |
| Servicio de la Deuda    | 138,2          | 2,4%          | 178,6          | 2,2%          | 176,0          | 1,9%          |
| <b>TOTAL</b>            | <b>5.815,6</b> | <b>100,0%</b> | <b>8.263,2</b> | <b>100,0%</b> | <b>9.360,7</b> | <b>100,0%</b> |

Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión 2005 – 2006 y Ley de Presup 2007. Min Hacienda CABA.

Del total, el gasto en Personal representa el 47%, por lo que su evolución explica en gran medida la evolución del nivel de gastos de la Ciudad en el período analizado. Por este motivo, conviene estudiar con mayor detalle los cambios producidos en las asignaciones en personal. Como se puede observar en el Gráfico 3, la evolución del gasto en Personal genera una curva inversa a la observada para el resultado financiero en el Gráfico 1.

### Gráfico 3 – Gasto en Personal: Evolución 2001 - 2007

Millones de pesos. Valores reales (base 2001).



Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión 2001 – 2006 y Ley de Presupuesto 2007. Ministerio de hacienda, CABA.

(\*) La línea punteada muestra el Gasto en Personal actualizado de acuerdo a una reciente modificación propuesta a la Ley de Presupuesto 2007.

Con la devaluación del 2002 las asignaciones a Personal se redujeron significativamente en términos reales, permaneciendo relativamente estables hasta el 2004. A partir de ese año y ante una mejora significativa de los ingresos, comienzan a recuperarse aceleradamente, aumentando un 61% entre el 2004 y el 2006. El Presupuesto aprobado para el 2007 pretendía inicialmente reducir la velocidad del crecimiento de este rubro dado el incremento de las restricciones fiscales y el cierre con déficit del ejercicio 2006. Sin embargo durante el corriente año se ha otorgado un incremento de salarios que implica un aumento del gasto en Personal cercano a los \$560 millones, financiado principalmente por una disminución de las asignaciones a obras públicas.

Uno de los aspectos que interesa conocer respecto a la evolución del gasto en Personal es en que medida su incremento responde a aumentos de salarios y en que medida es explicado por una ampliación de la planta de personal.

Sin embargo, para realizar este análisis es necesario tener en cuenta que la estructura organizativa y categorización de cargos han sufrido diversas modificaciones en años recientes, cuya implementación no parece haber sido completada. Por ejemplo, en el año 2003 comenzó la disolución de la categoría Planta Transitoria en el marco de los Decretos 2.696/03, 2.720/03 y 37/04, por lo que la misma se redujo con respecto al 2002 de 12.252 a 8.701. En años posteriores esta categoría vuelve a incrementarse y a partir del 2006 comienzan a discriminarse los cargos amparados en un nuevo marco contractual para funcionarios con tiempo determinado, a partir de la sanción del Decreto 948 del 2005.

Teniendo esto en cuenta, la Tabla 5 muestra la evolución de la planta de personal de acuerdo a la información contenida en la Cuenta de Inversión de cada año, en base a información provista por la Dirección General de Recursos Humanos de la CABA.

**Tabla 5 – Cantidad de Funcionarios 2001 - 2006**

| <b>Categoría</b>        | <b>2001</b>    | <b>2002</b>    | <b>2003</b>    | <b>2004</b>    | <b>2005</b>    | <b>2006</b>    | <b>Variación<br/>2001 - 2006</b> |
|-------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------------------------|
| Autoridades Superiores  | 320            | 307            | 295            | 348            | 343            | 427            | 33,4%                            |
| Planta Gabinete         | 299            | 329            | 250            | 329            | 333            | 271            | -9,4%                            |
| Planta Permanente       | 47.266         | 46.348         | 49.876         | 49.718         | 50.329         | 49.301         | 4,3%                             |
| Planta Transitoria*     | 11.601         | 12.252         | 8.701          | 9.639          | 16.413         | 13.511         | 16,5%                            |
| Personal Docente        | 66.933         | 68.514         | 70.362         | 74.058         | 82.205         | 90.021         | 34,5%                            |
| <b>Total</b>            | <b>126.419</b> | <b>127.750</b> | <b>129.484</b> | <b>134.092</b> | <b>149.623</b> | <b>153.531</b> | 21,4%                            |
| <b>Incremento anual</b> |                | <b>1.331</b>   | <b>1.734</b>   | <b>4.608</b>   | <b>15.531</b>  | <b>3.908</b>   |                                  |

Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión 2001 – 2006.

\* La Planta Transitoria incluye las residencias hospitalarias y suplencias de guardia. En el 2006, se incluyeron 6.474 cargos correspondientes a contratados en el marco del Decreto N° 948.

De acuerdo a esta información, la planta de personal de la CABA se ha incrementado un 21,4% entre el 2001 y el 2006, pasando de 126.419 cargos a 153.531, es decir, un aumento de 27.112 cargos. De este incremento, el 85% corresponde a Personal Docente con 23.088 nuevos cargos. El segundo mayor incremento en valores absolutos se produjo en la Planta Transitoria que da cuenta de otros 1.910 nuevos funcionarios. De esta manera, entre el aumento del Personal Docente y de la Planta Transitoria se explica el 92% de los nuevos cargos creados entre el 2001 y el 2006.

Mientras tanto, la otra categoría de personal con mayor cantidad de integrantes, la Planta Permanente se ha mantenido relativamente estable en el período analizado. Si bien se observa un crecimiento del 4,3% entre el 2001 y el 2006, en el último año se produjo una reducción de casi 1.000 cargos de esta categoría. Por último, si bien con un impacto menor en el número total de funcionarios, otro aumento significativo en términos relativos se produjo en el personal categorizado como Autoridades superiores, con un salto del 33,4%.

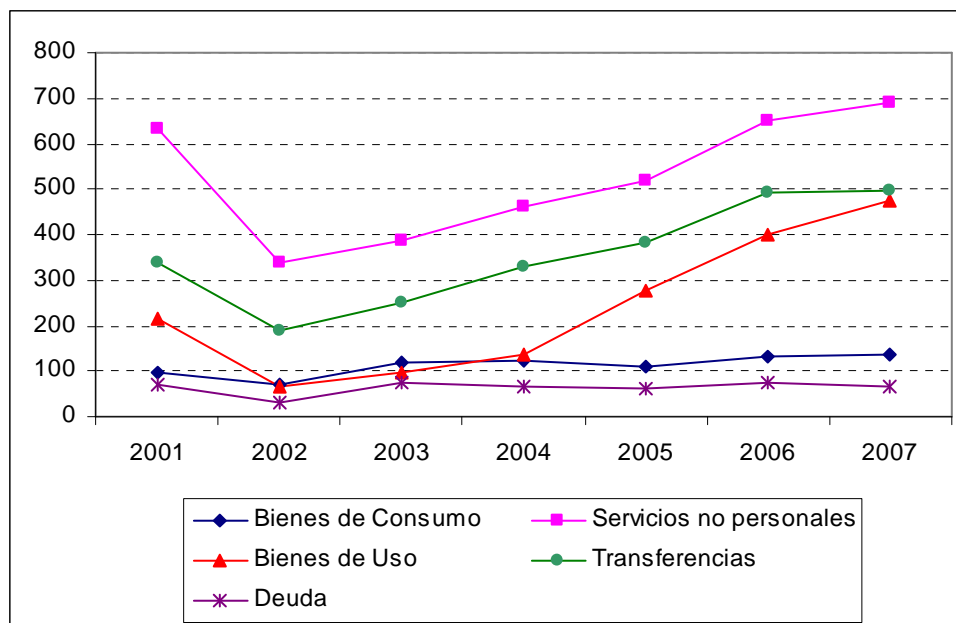
Al considerar el aumento de personal producido cada año se destaca el año 2005 en el cual hubo un aumento extraordinario si se compara con lo ocurrido en el período analizado, con 15.531 nuevos cargos. Este incremento se produce en un contexto de recursos excedentes record generados el año anterior (2004), y de recambio del Jefe de Gobierno, con la asunción de J. Telerman luego de que A. Ibarra fuera destituido. La mayor parte del incremento del personal en el 2005 se concentró en 8.147 nuevos cargos docentes y 6.674 nuevos contratados en la Planta Transitoria.

De este modo, y a pesar de los cambios producidos en la categorización del personal estos últimos años, se puede afirmar que los incrementos en el gasto en Personal analizado anteriormente, corresponden no sólo a actualizaciones salariales, sino también a un crecimiento de la cantidad de funcionarios, especialmente a partir del 2004.

Por otra parte, al considerar el resto de los rubros que componen el gasto de la CABA se observa una evolución diferente de acuerdo a cada ítem. Los Servicios No Personales, cuyos costos incluyen un elevado componente de salarios, siguen una evolución similar al gasto en Personal. Las Transferencias han mostrado un crecimiento sostenido desde el 2002 que se detendría a partir del Presupuesto 2007, ejercicio en el que las mismas por primera vez en el período analizado alcanzarían valores similares a los Bienes de Uso.

#### Gráfico 4 – Resto de los Rubros de Gasto: Evolución 2001 - 2007

Millones de pesos. Valores reales (base 2001)



Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión 2001 – 2006 y Ley de Presupuesto 2007. Ministerio de Hacienda CABA.

Justamente el inciso que presenta mayores cambios es Bienes de Uso, el cual incluye los gastos destinados a obras públicas. El mismo muestra un aumento en términos reales que en el 2007 duplica sus valores con respecto al 2001. Este incremento se produjo principalmente a partir del 2004. Como se señaló anteriormente, ese año los ingresos se incrementaron significativamente, mientras que los salarios se mantuvieron relativamente estables en términos reales. Esto posibilitó una recuperación de los gastos de capital sin necesidad de recurrir a financiamiento adicional. Sin embargo, a medida que los gastos en Personal han ido aumentando, el margen para destinar recursos a obra pública se ha reducido. Por este motivo, a partir del 2006, a pesar que el gasto en Bienes de Uso siguió creciendo, comenzó a hacerlo a un ritmo más lento. A esto se suma que en el 2007 se plantea la necesidad de recortar gastos en obras presupuestadas pero aun no iniciadas para compensar el aumento de salarios otorgado.

De esta forma, al analizar las asignaciones de recursos de la CABA desde el 2001 hasta la actualidad, se destacan dos componentes principales. Por un lado, el gasto en Personal, cuya evolución determina en gran medida el resultado financiero de la Ciudad, y que en los últimos tres años ha recuperado valores similares a los del 2001, incluyendo una recomposición de los salarios y también un incremento en la cantidad de funcionarios. Por otro lado, resulta relevante el gasto en obras públicas incluido en Bienes de Uso, no tanto por su peso en el presupuesto de la CABA, sino por su dinámica de funcionamiento. Este último se ha incrementado significativamente en línea con el crecimiento económico y ante una creciente demanda por el sostenimiento y ampliación de la infraestructura existente, pero que sin embargo constituye tradicionalmente la variable de ajuste ante un incremento de las restricciones fiscales.

A continuación se complementa el análisis de la evolución de los gastos con el desempeño entre el 2001 y el 2007 de las principales fuentes de ingresos de la CABA.

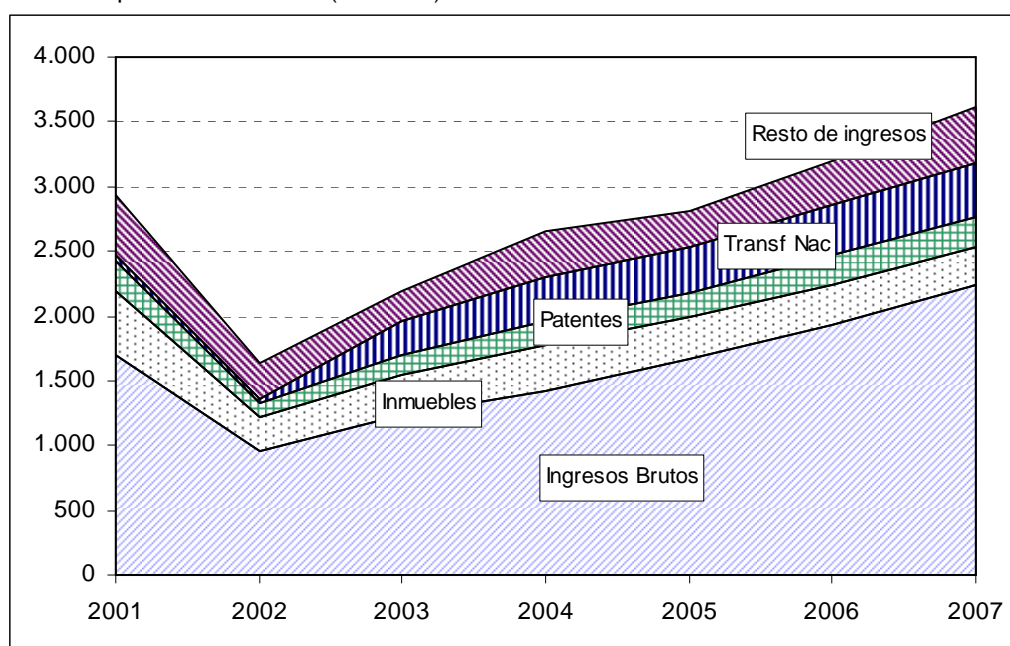
#### IV – Evolución de los Ingresos (2001 – 2007)

Anteriormente se señaló el crecimiento significativo de los ingresos de la CABA a partir del 2003. Sin embargo, no todas las fuentes de recursos presentan las mismas tendencias.

A partir del 2003, la Ciudad acompañó el proceso de recuperación de la economía producido en los últimos años a nivel nacional, manifestándose en tasas de crecimiento local del 8% y el 9% entre el 2004 y el 2006. Estas tasas de crecimiento significaron una recuperación de los ingresos en términos reales luego de la caída de los mismos en forma posterior a la devaluación del 2002. El total de ingresos presupuestados para el 2007 suma \$3.377 millones términos reales (\$9.360,8 nominales), contra \$2.878 percibidos en el 2001.

#### Gráfico 5 – Composición de los Ingresos: Evolución 2001 - 2007

Millones de pesos. Valores reales (base 2001)



Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión 2001 – 2006 y Ley de Presupuesto 2007. Dirección General de Contabilidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Un porcentaje de los mayores ingresos percibido en la actualidad se explican por un incremento de la participación de transferencias nacionales. A partir del 2003 las transferencias nacionales incrementaron su participación en el total de ingresos, pasando de representar 1,7% en el 2001 a 11,8% en el Presupuesto 2007. Esto se debe a una renegociación de los términos de la Coparticipación producida en el 2003. Previamente la Ciudad percibía de la Nación una suma fija y a partir de esta renegociación comenzó a percibir el 1,3% de los recursos coparticipables, los cuales se han ido incrementando, acompañando la evolución positiva de la economía a nivel federal. A pesar de este incremento del peso de los recursos de origen nacional en el presupuesto de la Ciudad, esta continúa siendo ampliamente el distrito con mayor proporción de recursos propios. En promedio, las provincias financian sólo un 45% con ingresos locales, contra 88% que financia la Ciudad<sup>4</sup>.

Sin embargo, claramente la principal explicación del incremento de los ingresos de la Ciudad es el incremento en la recaudación del Impuesto a los Ingresos Brutos. El Gráfico 5 muestra como esta fuente no sólo es la que mayor crecimiento evidencia en términos reales, sino que

<sup>4</sup> Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Ministerio de Economía de la Nación.

adicionalmente es la que provee la mayor parte de los ingresos de la Ciudad. Para poder observar esto con mayor claridad, la Tabla 6 muestra los cambios en la composición de los ingresos de la CABA en el 2001, 2004 y 2007. Los montos se muestran en valores reales.

**Tabla 6 – Composición Principales Rubros de Ingresos:  
Evolución 2001, 2004 y 2007**

Millones de pesos. Valores reales (base 2001)

|                   | 2001           | %             | 2004           | %             | 2007           | %             |
|-------------------|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|
| Ingresos Brutos   | 1.706,3        | 58,3%         | 1.418,1        | 53,3%         | 2.246,0        | 62,2%         |
| Inmuebles         | 489,2          | 16,7%         | 351,0          | 13,2%         | 279,4          | 7,7%          |
| Patentes          | 221,6          | 7,6%          | 189,0          | 7,1%          | 232,8          | 6,4%          |
| Transf Nacionales | 52,1           | 1,8%          | 339,0          | 12,7%         | 426,0          | 11,8%         |
| Resto de ingresos | 458,4          | 15,7%         | 362,2          | 13,6%         | 427,8          | 11,8%         |
| <b>Total</b>      | <b>2.927,6</b> | <b>100,0%</b> | <b>2.659,3</b> | <b>100,0%</b> | <b>3.612,0</b> | <b>100,0%</b> |

Fuente: Elaboración propia en base a la Cuenta de Inversión 2001 y 2004, y la Ley de Presupuesto 2007. Ministerio de Hacienda, Ciudad de Buenos Aires.

Como se puede observar, la Ciudad depende principalmente de la recaudación del Impuesto a Ingresos Brutos para financiar sus gastos. Esta dependencia se ha incrementado entre el 2001 y el 2007, período en el que esta fuente pasó de representar el 58% de los ingresos al 62%. Este incremento de la participación del Impuesto a Ingresos Brutos se produjo especialmente en los últimos tres años, teniendo en cuenta que en el 2004 su participación en los ingresos aun era similar a la del 2001.

Por su parte, las otras dos fuentes de ingresos más significativas, Inmuebles y Patentes, disminuyeron su participación. La caída más importante se produjo en la recaudación de la contribución por Inmuebles, que pasó de una participación del 16,7% en el 2001 a 13,2% en el 2004 y finalmente al 7,7% de acuerdo a las proyecciones de la Ley de Presupuesto 2007. Por su parte, la recaudación por Patentes, si bien se mantuvo estable en términos reales, disminuyó su peso en el total de ingresos, pasando de representar el 7,5% al 6,4%.

Dejando de lado los ingresos por transferencias nacionales, cuya evolución dependió en gran medida de las negociaciones realizadas con la Nación y el crecimiento de la economía a nivel federal, la principal diferencia entre la evolución de Ingresos Brutos y las otras dos fuentes es la dinámica de recaudación de cada tipo de tributo. La recaudación de Ingresos Brutos se ajusta automáticamente a medida que aumenta la masa de ingresos sobre los cuales se tributa, mientras que los otros dependen de la valuación de los bienes sobre los cuales recaen y las alícuotas establecidas, las cuales se han mantenido relativamente estables en el período analizado. Esto significa que, mientras que el Impuesto a los Ingresos Brutos ajusta en forma automática, los otros requieren de una decisión política para actualizar sus valores de acuerdo a la evolución de los precios.

De esta forma, entre el 2001 y el 2007 se produjo un significativo aumento de los ingresos de la CABA, en parte mediante un cambio en el mecanismo de Coparticipación y especialmente por un incremento en la recaudación de Ingresos Brutos, el cual fue ajustando automáticamente con el crecimiento de la economía. Sin embargo las otras dos fuentes de ingresos principales, Inmuebles y Patentes no han evolucionado en forma similar. Lo recaudado por Patentes se ha mantenido estable, manteniendo su nivel recaudación en términos reales, a la par de la evolución de precios. Por el contrario, lo recaudado en concepto de cargos sobre

Inmuebles, al no modificarse de acuerdo a la evolución de los precios, ha reducido en más de la mitad su participación sobre los ingresos.

## **V - Conclusiones**

Luego de tres años de recuperación y crecimiento, la Ciudad obtuvo en el 2006 un resultado financiero negativo, similar en términos reales al del 2001. Esto ocurre apenas dos años después de haber obtenido un superávit record en el 2004 y a pesar de que la economía de la Ciudad ha evidenciado un crecimiento sostenido, el cual se espera se mantendrá en el corriente ejercicio. Sin embargo, el tratamiento del proyecto de Ley de Presupuesto para el 2007 puso de manifiesto las dificultades para lograr el equilibrio de la cuentas de la Ciudad manteniendo la lógica asignativa de los años anteriores.

Como consecuencia de la devaluación del 2002, los gastos corrientes más significativos se redujeron en términos reales y permanecieron en niveles estables hasta el 2004. Especialmente los salarios públicos y el precio de los servicios que contrata la Ciudad crecieron a un ritmo lento en ese período. En simultáneo, la recaudación por Ingresos Brutos, principal fuente de recursos de la Ciudad evidenciaba un ajuste automático, dada su forma de tributación, aumentando a la par del crecimiento de la economía porteña. De forma similar, los ingresos por Coparticipación aumentaron ante una renegociación de los términos y su ajuste al crecimiento de la economía a nivel nacional a tasas en torno al 8%.

De esta manera, durante el 2003, el 2004 y en menor medida el 2005, se produjeron ingresos excedentes, los cuales fueron en parte destinados a la realización de obras de infraestructura (el rubro Bienes de Uso creció un 197% entre el 2004 y el 2006) y en parte acumulados como reservas de la Ciudad. Esto, por ejemplo, permitió la constitución del Fondo Anticíclico.

Sin embargo, a partir del año 2004, luego de superada la crisis 2001 – 2002, se generó una mayor presión por la actualización de los gastos corrientes, especialmente los gastos en Personal, los Servicios y las Transferencias. Dado que estos tres componentes representan el 80% del gasto de la Ciudad, la situación anterior superavitaria se revirtió rápidamente, llegando al 2006 con un déficit de \$658 millones, el cual hubiese sido mayor de no haberse reducido el presupuesto de obras públicas aprobado para ese año. Los datos preliminares para el 2007 muestran una tendencia similar, con incrementos salariales y con recortes a las obras públicas presupuestadas pero aun no iniciadas, como medio para lograr un resultado equilibrado.

Un aspecto que contribuye a esta situación es que, si bien entre el 2004 y el 2007 los gastos corrientes han presentado un aumento significativo, los ingresos, a pesar que también han aumentado, lo han hecho en menor medida. Mientras que salarios y servicios han recuperado su valor previo a la devaluación, esto no ha ocurrido con algunas de las principales fuentes de ingresos. El Impuesto a Ingresos Brutos, se fue ajustando automáticamente. Por su parte, los ingresos por Coparticipación también han aumentado significativamente debido a una renegociación de los términos con la Nación. Sin embargo, los tributos que recaen sobre bienes, especialmente Inmuebles no se han actualizado de la misma forma.

Esto ocurre por una valuación desactualizada de las propiedades inmuebles y en menor medida vehículos, y una tarifa congelada para ABL. De esta manera, el Impuesto a los Ingresos Brutos ha pasado a representar el 62% de los ingresos de la Ciudad, mientras que en le 2001 representaba el 58%. Por el contrario, los ingresos por Inmuebles pasaron de representar el 16,7% al 7,7% en el mismo período y los correspondientes a Patentes pasaron del 7,6% al 6,4%.

Este cambio en la situación lleva implícita la necesidad de tomar decisiones significativas sobre los recursos de la Ciudad. Hasta el momento, la principal variable para mantener la situación

fiscal en equilibrio pareciera ser la postergación o supresión de obra pública, especialmente en los casos en que esta aun no se encuentre en ejecución. Sin embargo, esta lógica no es sostenible en el tiempo. No sólo por la necesidad de obras de infraestructura presentes en la CABA, sino también por el límite financiero que tiene esta opción. Cabe considerar, por ejemplo, que solamente el aumento del 16% de salarios públicos concedido en el 2007 por un total de \$560 millones equivale a casi la mitad (45%) del total de recursos asignados a Bienes de Uso (obras de infraestructura) a lo largo de todo el 2006.

Por otro lado, entre el 2003 y el 2005 ocurrió una subestimación de ingresos que generó excedentes no presupuestados. Esto permitió en el 2006 incrementar las proyecciones de ingresos e incorporarlos al presupuesto como medio para reducir el balance negativo al fin del ejercicio. Sin embargo esta posibilidad también parece encontrarse agotada. En el 2006 los ingresos recaudados resultaron similares a los proyectados, mientras que en el 2007, de acuerdo a información preliminar disponible, los ingresos recaudados han resultado levemente inferiores a los proyectados.

Por último, el Fondo Anticíclico tampoco constituye una posibilidad sustentable. En primer lugar, su utilización no se encuentra justificada desde un punto de vista conceptual. La situación fiscal de la Ciudad no se debe realmente a un punto bajo del ciclo económico, ya que su economía continúa creciendo. En segundo lugar, el saldo actual del Fondo Anticíclico, en torno a los \$435,9 millones de acuerdo a la Cuenta de Inversión 2006, resulta insuficiente para enfrentar medidas más allá de un paliativo de corto alcance.

Pero si bien el espacio fiscal con que cuenta la Ciudad para emprender nuevas políticas o ampliar las existentes se ha visto reducido, cabe señalar que esta cuenta con una mejor situación fiscal con respecto a otras jurisdicciones, lo que amplía las opciones para modificar su situación. En primer lugar, presenta un nivel de endeudamiento bajo en relación a sus gastos. Los Servicios de la Deuda representan sólo el 2% en el Presupuesto 2007. Adicionalmente, la Ciudad es claramente el distrito con mayor independencia de transferencias nacionales en concepto de Coparticipación y otras. Estas representan sólo el 12% de sus ingresos, mientras que el promedio provincial es 55%. Finalmente, y quizá lo más importante, la economía de la Ciudad se encuentra saludable y mantiene las expectativas de que se sostenga una tasa de crecimiento elevada para el 2007. En este contexto, se presentan a continuación opciones que podrían ayudar a lograr la sustentabilidad fiscal de la Ciudad.

En primer lugar debería realizarse una evaluación detallada de las asignaciones para obra pública, con respecto tanto al destino de estas asignaciones, como a los mecanismos de financiamiento. Esto significa por un lado ordenar las obras a ser realizadas mediante criterios de prioridad para maximizar el beneficio público de los fondos destinados a este fin. Por otra parte, debería evaluarse la posibilidad de financiar obra pública mediante endeudamiento. Esta modalidad de financiamiento tiene sentido considerando que los beneficios de las obras para la comunidad son en la mayoría de los casos disfrutados por los ciudadanos en períodos de tiempo más extensos, por lo que tiene sentido que el pago de las mismas también se distribuya en el tiempo. Favorece esta situación el hecho de que la Ciudad presenta un nivel de endeudamiento relativamente bajo.

Por otro lado, es necesario asegurarse que los ingresos permitan financiar en su totalidad los gastos de funcionamiento (corrientes). Esto implica lograr una relación más directa entre la actualización frente a la evolución de los precios de este tipo de gastos, especialmente en salarios, y la actualización de las fuentes de ingresos que los financian. En este sentido, analizar la posibilidad de actualizar la valuación de bienes muebles e inmuebles sobre los que recaen impuestos como el Inmobiliario, ABL y Patentes, como lo está realizando el Gobierno en este momento, constituye una buena opción.

Por último, como opción para el mediano plazo, es recomendable emprender una revisión de los gastos de la Ciudad con énfasis en establecer prioridades e incrementar la eficiencia de las asignaciones. Esta revisión debería realizarse con un enfoque sobre los bienes y servicios que proveen los programas que se financian con el presupuesto, y no desde una perspectiva de las asignaciones a distintos rubros o ministerios. Esto significa centrar el análisis en los resultados que se logran mediante la utilización de los fondos públicos, que son en última instancia los cuales determinan (o deberían determinar) las asignaciones a rubros como Personal, Transferencias o Servicios de cada ministerio. En línea con esta medida debería considerarse la mejora gradual de los sistemas de información sobre la gestión de los programas y el modo en que estos proveen información útil para la toma de decisiones sobre la asignación del gasto de la Ciudad.

En resumen, a pesar de un contexto económico favorable luego de la crisis 2001 - 2002, la situación fiscal de la Ciudad pasó de un superávit financiero de \$865,5 millones en el 2004 a un déficit de \$ 658 millones en el 2006, al cual se arribó sólo después de suspender partidas de gastos de capital. Ambos períodos, de excedentes no asignados y subejecución (2003 – 2005) y de resultado negativo (2006 – ¿2007?) parecen ser dos caras de un mismo problema: la dificultad para implementar una política presupuestaria equilibrada en el mediano plazo, vinculada a mecanismos adecuados de planificación de ingresos y gastos. Sin embargo, una situación favorable en aspectos fiscales clave, permite a la Ciudad contar con distintas opciones para resolver este problema, tanto en cuanto al equilibrio fiscal de corto plazo, como a la mejor planificación y gestión del gasto público en el mediano plazo. Las decisiones que se tomen durante la sanción del presupuesto 2008 en la Legislatura serán clave para mantener el camino elegido.



## Situación Fiscal y Fondo Anticíclico de la Ciudad de Buenos Aires: Evolución y Perspectivas<sup>5</sup>

### Resumen Ejecutivo

Luego de un período de resultados fiscales positivos durante los años 2003 a 2005, la Ciudad de Buenos Aires enfrenta desafíos en su situación fiscal a partir del año 2006, los cuales seguramente se verán reflejados en el ejercicio 2007. Durante el período 2003- 2005 la Ciudad acumuló resultados financieros positivos cercanos a los \$1.800 millones, parte de los cuales, \$418 millones, fueron destinados al Fondo Anticíclico creado en el año 2003 por Decreto del Poder Ejecutivo. Las estimaciones realizadas por el Poder Ejecutivo sobre el cierre del ejercicio 2006 al momento de presentar el Proyecto de Ley de Presupuesto 2007 muestran un resultado negativo de -\$1.096 millones, cifra similar al resultado negativo contenido en el Presupuesto 2007 originalmente elevado por el Ejecutivo a la Legislatura, y posteriormente modificado en el trámite parlamentario. Frente a un año electoral, donde las presiones sobre el gasto suelen aumentar, es preciso fortalecer la institucionalización y transparencia del Fondo Anticíclico, para de esta forma contar con la posibilidad implementar políticas fiscales anticíclicas que atenúen el impacto de las variaciones del ciclo económico sobre los servicios sociales y la inversión que debe realizar el Estado, dos funciones fundamentales para lograr la equidad y el crecimiento.

---

<sup>5</sup> Este trabajo de investigación fue finalizado en Marzo del 2007. En ese momento se contaba con cifras preliminares del ejercicio 2006, por lo tanto estas cifras se encuentran mas actualizadas en el primer capítulo de este documento.



## I - Introducción

En los últimos años se produjo un creciente interés sobre los efectos positivos que puede generar la adopción de reglas fiscales sobre el desempeño fiscal de los países en desarrollo, tanto a nivel nacional como subnacional. Básicamente el objetivo principal de estas reglas es otorgar credibilidad a las políticas macroeconómicas, corrigiendo el sesgo al déficit del sector público y poniendo límites al endeudamiento público o sobre algún otro indicador de conducta fiscal, colaborando de esta forma con el logro de la solvencia fiscal intertemporal (Kopits, 2001)<sup>6</sup>. Por lo general, estas reglas, que se pueden implementar con diferentes grados de formalidad institucional, están acompañadas por criterios de transparencia y de un marco presupuestario plurianual consistente con revisiones macroeconómicas.

Existe una amplia literatura que analiza distintos tipos de reglas fiscales, considerando los beneficios generados por su implementación, así como las condiciones necesarias para su aplicación<sup>7</sup>. Estas reglas, entendidas como aquellas restricciones en materia de administración de los recursos públicos, auto impuestas por la conducción política, y orientadas a generar un mensaje de prudencia y transparencia en las decisiones, pueden ser de tipo numéricas, de procedimiento y de transparencia<sup>8</sup>. Su implementación, que puede reportar beneficios significativos para la creación de un marco de administración fiscal sólido, también puede generar algunos inconvenientes. Ejemplos de estos inconvenientes son la generación de menor transparencia fiscal o la utilización de la “contabilidad creativa” con el fin de sortear las restricciones impuestas.

Considerando que existen características muy disímiles entre las distintas reglas fiscales, en este trabajo analizaremos un instrumento muy específico de las reglas numéricas, como es la implementación de un Fondo Anticíclico; y más específicamente, **el Fondo Anticíclico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**. Esta jurisdicción subnacional de Argentina cuenta con el tercer presupuesto en volumen de recursos, solo superado por el Presupuesto Nacional y el de la Provincia de Buenos Aires.

Uno de los principales objetivos de un Fondo Anticíclico es reducir las variaciones provocadas por las fluctuaciones del ciclo económico sobre el gasto público. Cuando el ciclo se encuentra en su fase expansiva, y los ingresos superan los niveles proyectados, un porcentaje de esos excedentes puede destinarse al Fondo Anticíclico (FA) con el fin de “suavizar” las variaciones en el largo plazo de los niveles de gasto, o también puede ser destinado a disminuir los niveles de endeudamiento actuales. Por el contrario, durante la fase restrictiva del ciclo económico, donde se cuenta con menores recursos a los presupuestados, los fondos acumulados en el FA pueden ser utilizados para mantener el gasto público en un determinado nivel. De esta forma, el FA permite, por un lado, financiar un determinado nivel de gasto en la fase de restricción del ciclo económico, y por otro lado, evitar un excesivo crecimiento del gasto durante la fase

---

<sup>6</sup> Kopits, J. (2001).

<sup>7</sup> Ver por ejemplo Alesina, A., Hausmann, R., Stein E, et al (1999) y Braun, M., y Tommasi, M. (2002).

<sup>8</sup> De acuerdo a Alesina A. y Perotti R (1996) las reglas numéricas son aquellas que involucran restricciones cuantitativas al gasto público (ej: establecer que el gasto público no puede crecer en mayor medida que el PBI, o limitar el crecimiento de la deuda pública a un porcentaje determinado). Las reglas de procedimiento son aquellas que buscan influir indirectamente en el equilibrio fiscal mediante la definición de procedimientos para la formulación, aprobación, ejecución, modificación y control del presupuesto (ej: establecer que los aumentos al total del presupuesto deban ser aprobados por el Poder Legislativo, o centralizar la definición de los topes para la elaboración del presupuesto en el Ministerio de Hacienda). Por último, las reglas de transparencia se relacionan con las medidas orientadas a que la información presupuestaria refleje fielmente la situación fiscal y que esta información tenga un grado adecuado de difusión (ej: definir pautas para que el Poder Ejecutivo informe al Poder Legislativo sobre la ejecución presupuestaria o la definición de estándares de clasificaciones presupuestarias y contables homogéneas en el sector público).

expansiva, disminuyendo la tendencia pro cíclica del gasto público<sup>9</sup>. Así, la constitución de un fondo de este tipo permite brindar mayor estabilidad a las finanzas públicas, a la vez que transmite señales claras al sector privado sobre el desempeño del sector público en el mediano-largo plazo, otorgando mayor previsibilidad a la economía en su conjunto.

Con el objetivo de analizar la evolución del Fondo Anticíclico de la Ciudad de Buenos Aires, en la próxima Sección se detallan sus principales características. Posteriormente, en la Sección III se presentan datos sobre su composición y la situación fiscal en el período 2003-2007, presentándose recomendaciones y principales conclusiones del trabajo en la Sección IV y Sección V respectivamente.

## II - Características del Fondo Anticíclico de la Ciudad de Buenos Aires

Una vez iniciado el proceso de recuperación de la economía argentina en el año 2003 se promovió, tanto desde el propio gobierno como desde organismos internacionales, la implementación de reglas fiscales en todos los niveles de gobierno. A nivel nacional en el año 2004 se sancionó mediante Ley N° 25.917 el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal el cual estableció, entre otras medidas, en su Art° 20 que “...el Gobierno nacional, los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires constituirán fondos anticíclicos fiscales a partir de la vigencia de la presente ley con el objeto de perfeccionar el cumplimiento de sus objetivos.” Sin embargo, a nivel nacional la Ley N° 25.152 en el año 1999 ya había establecido la creación del Fondo Anticíclico Fiscal, el cual hasta la fecha no se ha constituido de acuerdo a los parámetros establecidos en esa ley<sup>10</sup>. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires (CABA), la creación del Fondo Anticíclico ocurrió en el 2003, mediante el Decreto N° 2.368/03 del Poder Ejecutivo, también en forma previa a la sanción de la Ley de Responsabilidad Fiscal nacional, frente a la necesidad de enviar señales de prudencia en el manejo de las finanzas públicas, en línea con el comportamiento del gobierno nacional.

Específicamente, el Decreto N° 2.368/03 establece que el Fondo Anticíclico se crea, de acuerdo a su Art.1° y Art. 3°, con el objetivo de constituir una reserva que “podrá asignarse total o parcialmente a:

- a. financiar los gastos operativos de la Ciudad, cuando la recaudación cayera más de un 5% respecto de lo presupuestado;
- b. sostener total o parcialmente la ejecución de los proyectos de inversión considerados prioritarios; y
- c. afrontar los compromisos de reestructuración de deuda pública aprobados por las Leyes Nros. 767, 773 y 1.009.”

Para su constitución se previó la incorporación de recursos provenientes de resultados positivos del ejercicio fiscal sin afectación específica y que no correspondan a gastos ya devengados, así como del rendimiento producido por el Fondo mismo (Art. 2°). La redacción de este artículo, donde se establece que “durante el presente año y los próximos ejercicios, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires **podrá** destinar al Fondo Anticíclico: (...)” el tipo de recursos antes indicado, deja en manos exclusivas del Poder Ejecutivo las decisiones sobre la asignación o no de recursos al FA.

---

<sup>9</sup> Para que el FA cumpla adecuadamente con sus objetivos también debe contener “cláusulas de escape” que permitan su utilización en forma adecuada frente a eventos inesperados, como por ejemplo crisis de mercados internacionales o desastres naturales.

<sup>10</sup> De acuerdo al Art° 9 de la Ley N° 25.152 el Fondo Anticíclico Nacional se constituirá con el 50% de lo obtenido por privatizaciones y canon por concesiones y “...con los superávit financieros que se generen en cada ejercicio fiscal con no menos del uno por ciento (1%) de los recursos corrientes del Tesoro nacional en el año 2000, uno con cinco por ciento (1,5%) por el año 2001 y dos por ciento (2%) a partir del 2002; y con las rentas generadas por el propio fondo.”

Con respecto a la administración del fondo, sólo son determinadas en forma expresa las tres finalidades señaladas anteriormente, pero las decisiones sobre como y cuando se utilizan los recursos también son exclusivas del Poder Ejecutivo. El Art. 4° del Decreto N° 2.368/03 faculta a la por entonces Secretaría de Hacienda y Finanzas<sup>11</sup> a “...determinar los montos a ingresar al fondo y disponer su afectación, total o parcial, y a realizar todos los actos necesarios para administrar su funcionamiento.”

Finalmente, este decreto contiene un artículo relacionado con la transparencia fiscal. En su Art. 5° se establece que “el saldo del Fondo Anticíclico será informado a la Legislatura en el proyecto de Ley de Presupuesto General remitido anualmente y en la Cuenta de Inversión”. De esta forma, se contaría con información sobre los saldos acumulados en el FA al menos 2 veces al año. Uno de los aspectos más relevantes para lograr los objetivos buscados con la implementación de reglas fiscales, tales como el FA, se relaciona con el cumplimiento de principios básicos de transparencia. Las reglas fiscales suponen un compromiso de la conducción política, la cual busca generar confianza y previsibilidad auto restringiendo su discrecionalidad sobre ciertos aspectos de la política fiscal. La falta de transparencia en la aplicación de las reglas fiscales atenta contra los objetivos perseguidos. Considerando las características del FA definidas en el decreto de creación, en la próxima Sección se analiza su evolución desde su fecha de sanción hasta la actualidad.

### III – Evolución del Fondo Anticíclico y de la Situación Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Período 2003 -2007)

A pesar de la obligación del Poder Ejecutivo de informar el saldo del FA en el Proyecto de Ley de Presupuesto y en la Cuenta de Inversión, en la práctica esto se cumple sólo en forma parcial. En los proyectos de Ley de Presupuesto 2005-2007 no se incluye la información establecida<sup>12</sup>. El único dato disponible a la fecha se encuentra en la Cuenta de Inversión 2005, que en su “Estado de Movimiento de Fondos y Situación del Tesoro” al 12 de Diciembre de 2005 registraba que el saldo del Fondo Anticíclico ascendía a **\$418,6 millones** (Tabla I). Esta falta de cumplimiento es indicada por la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, en su análisis preliminar de la Cuenta de Inversión 2005, donde señala: “teniendo en cuenta que el decreto de creación (del FA) es del año 2003, y en las cuentas de los años 2003 y 2004 no se expone el saldo de referencia, a la fecha no surge información que exponga adecuadamente el origen y movimiento de estos saldos.”<sup>13</sup>

**Tabla I - Saldos del Tesoro de la CABA - Período 2003 – 2005**

Millones de \$

| Año  | Saldo del Tesoro al final del Período |                          |        |       |               |
|------|---------------------------------------|--------------------------|--------|-------|---------------|
|      | Fondo Anticíclico                     | Colocaciones Financieras | Bancos | Otros | Total         |
| 2003 | s/d                                   | 206.8                    | 70.9   | 41.4  | <b>319.1</b>  |
| 2004 | s/d                                   | 1,112.5                  | 117.4  | 41.6  | <b>1271.5</b> |
| 2005 | 418.6                                 | 1,288.8                  | 4.4    | 113.1 | <b>1824.9</b> |

Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión 2003 – 2005. s/d: sin datos.

<sup>11</sup> Posteriormente se modificó la estructura del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y se creó el Ministerio de Hacienda reemplazando a la mencionada Secretaría.

<sup>12</sup> Se considera el Proyecto de Ley de Presupuesto 2005 como el primero que debía contener información sobre el FA, ya que el mismo fue creado en Diciembre del año 2003, en fecha posterior a la presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2004.

<sup>13</sup> AGCBA (2006). “Análisis Preliminar de la Cuenta de Inversión 2005”, Proyecto 6.06.05

La Tabla 1 refleja los saldos del Tesoro al final de cada ejercicio entre el 2003 y 2005. En este período se produjo un incremento significativo en las disponibilidades del Tesoro de la CABA, generadas en su mayor parte por ingresos efectivos superiores a los previstos en la Ley de Presupuesto. Entre el 2003 y el 2004, las colocaciones financieras se incrementaron en un 438%, de \$206,8 millones a \$1.112,5 millones, mientras que las disponibilidades en Bancos aumentaron de \$70,9 millones a \$117,4 millones, un 66%. En el año 2005 las colocaciones financieras se incrementaron nuevamente, aunque en forma menos pronunciada, aumentando un 15%, totalizando \$1.288,8 millones. Por su parte, las disponibilidades en Bancos presentan una significativa reducción, de \$117,4 millones a sólo \$4,4 millones. En contrapartida, se incorpora por primera vez información sobre el Fondo Anticíclico, al que se asignaron \$418,6 millones, integrados en dólares y euros, monto que representaba un 5,6% del Presupuesto aprobado para el 2006. Esta cifra es la última, y única, información disponible sobre el saldo del FA. Aún no se cuenta con información sobre los saldos del Tesoro al cierre del ejercicio 2006. De esta forma, la información sobre el FA es insuficiente y discontinua.

Frente a esta situación, y con el propósito de realizar un análisis detallado sobre la posible evolución del FA, resulta conveniente analizar la información fiscal disponible de la CABA del período 2003-2005, así como las estimaciones del cierre de cuentas del 2006 y las proyecciones para el 2007.

Al analizar la ejecución presupuestaria entre el 2003 y el 2005 según las Cuentas de Inversión, es posible observar una recaudación de ingresos significativamente superiores a los proyectados originalmente y, en consecuencia, la presencia de excedentes financieros que permitieron la constitución del FA (Tabla 2). En el 2003 estos excedentes alcanzaron \$237,4 millones, produciéndose un aumento significativo en el 2004, donde la diferencia entre la recaudación y las proyecciones del presupuestado alcanzó a \$438,3 millones. En el año 2005 las diferencias entre estos conceptos disminuyen a \$77,3 millones. En estos tres ejercicios, la sumatoria de las diferencias entre la recaudación y las proyecciones del presupuesto ascendieron a \$753 millones.

**Tabla 2 – Diferencia entre Recaudación Presupuestada y Recaudación Efectiva – Período 2003 – 2005**

En millones de \$

| Año   | Ingresos del Período |           |                                |
|-------|----------------------|-----------|--------------------------------|
|       | Presupuesto Vigente  | Recaudado | Diferencia Recaudado - Vigente |
| 2003  | 3,768.4              | 4,005.8   | 237.4                          |
| 2004  | 4,706.6              | 5,144.9   | 438.3                          |
| 2005  | 6,089.7              | 6,167.0   | 77.3                           |
| Total | 14,564.7             | 15,317.7  | 753.0                          |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las Cuentas de Inversión 2003, 2004 y 2005 de la CABA.

Al igual que en el nivel nacional, un porcentaje de estas diferencias se debe a la subestimación de las variables macroeconómicas sobre las cuales se elabora el presupuesto, situación que impacta sobre las estimaciones del nivel de recaudación<sup>14</sup>. En el caso de la CABA la utilización estratégica de las estimaciones de las variables macroeconómicas tiene un doble impacto. Por

<sup>14</sup> Un análisis detallado sobre el efecto de las estimaciones de crecimiento sobre el proceso presupuestario en el nivel nacional entre 1994 y el 2006 se encuentra en Bertello, N. (2006).

un lado, parte de las estimaciones de ingresos dependen de las realizadas por el Gobierno Nacional. Específicamente con respecto a los recursos coparticipables, la subestimación de la recaudación a nivel nacional se traslada en forma automática en las proyecciones de ingresos de este origen en los presupuestos subnacionales. Por su parte, la CABA también ha subestimado las tasas de crecimiento de su PBG incluido en el presupuesto. Para el año 2004 el presupuesto proyectaba una tasa de incremento del PBG del 2,6%, mientras que para el año 2005 preveía una tasa del 4,5%. En estos dos períodos la tasa de crecimiento del PBG fue superior. Ambos factores generan una mayor disponibilidad de fondos durante el ejercicio fiscal, los cuales no tienen una asignación presupuestaria definida.

Sin embargo, esta situación parece haber cambiado significativamente a partir del ejercicio 2006. A pesar de que aun no fue posible acceder a información definitiva sobre la ejecución de ese año, las últimas estimaciones disponibles sobre el cierre de cuentas efectuadas por el Poder Ejecutivo, realizadas en agosto del 2006 muestran un déficit significativo, con un crecimiento del nivel de gastos muy superior a los ingresos<sup>15</sup>. Esto ocurre ya que, por un lado, la Ley de Presupuesto aprobada para el 2006 redujo el grado de subestimación de los ingresos con respecto al 2005, a pesar de estimar nuevamente una tasa de crecimiento del PBG del orden del 4,5%. Consecuentemente, los ingresos presupuestados originalmente, \$7.500 millones, resultan en línea con las últimas estimaciones de ingresos percibidos. Por este motivo, la ampliación del presupuesto de gastos que se produjo a mediados de 2006, a raíz de la actualización general de salarios de la administración pública, implicó la necesidad de mayores recursos. Este incremento de los gastos fue financiado con disponibilidades financieras de la Ciudad correspondientes a ejercicios anteriores.

Además de la influencia de la calidad de las proyecciones de ingresos sobre la evolución del FA, también es necesario analizar las diferencias efectivas entre el presupuesto vigente y los gastos efectivamente ejecutados. Esta comparación permitirá obtener una estimación mas precisa sobre los excedentes de recursos disponibles en la Ciudad. La tabla N° 3 contiene el Resultado Económico y el Resultado Financiero de CABA entre el 2003 y 2007, donde el Resultado Financiero es la diferencia entre el total de ingresos recaudados y los gastos incurridos (corrientes y de capital incluyendo servicios de la deuda) cada período .

**Tabla 3 – Resultado Económico y Resultado Financiero de la CABA – Período 2003 - 2007**

En millones de \$

| CONCEPTO                                   | 2003         | 2004           | 2005           | 2006*           | 2007**         |
|--|--------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|
| I. INGRESOS CORRIENTES                     | 3,992.4      | 5,138.7        | 6,096.0        | 7,404.9         | 9,284.9        |
| II. GASTOS CORRIENTES                      | 3,188.5      | 3,724.0        | 4,739.9        | 6,794.1         | 7,622.2        |
| <b>III. RESULTADO ECONOMICO (I-II)</b>     | <b>803.9</b> | <b>1,414.6</b> | <b>1,356.1</b> | <b>610.8</b>    | <b>1,662.7</b> |
| IV. INGRESOS DE CAPITAL                    | 13.5         | 5.8            | 71.0           | 94.9            | 75.8           |
| V. GASTOS DE CAPITAL                       | 321.6        | 555.0          | 1,075.8        | 1,802.3         | 1,738.5        |
| VI. INGRESOS TOTALES (I+IV)                | 4,005.8      | 5,144.5        | 6,167.0        | 7,499.8         | 9,360.7        |
| VII. GASTOS TOTALES(II+V)                  | 3,510.1      | 4,279.0        | 5,815.7        | 8,596.4         | 9,360.7        |
| <b>VIII. RESULTADO FINANCIERO (VI-VII)</b> | <b>495.8</b> | <b>865.5</b>   | <b>351.3</b>   | <b>-1,096.6</b> | <b>0.0</b>     |

Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión 2003 – 2005 y Ley de Presupuesto 2007 de la CABA.

\* Estimación de la ejecución anual al 8/2006 – Mensaje de Elevación Proyecto de Ley de Presupuesto 2007.

\*\* Ley de Presupuesto 2007.

En los primeros tres ejercicios analizados, 2003 – 2005, el Resultado Financiero mostró un importante superávit. En el 2003 el resultado positivo fue de \$495,8 millones, incrementándose

<sup>15</sup> De acuerdo a información contenida en el Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2007.

significativamente en el 2004 a \$865,3, suma equivalente al 20% del total de gastos realizados ese año. Finalmente, en el 2005 también se produjo un excedente, el menor de estos 3 años, el cual ascendió a \$351,3 millones, disminuyendo el 50% con respecto al año anterior.

Ante la presencia de recursos excedentes en estos años, tanto por mayores ingresos como por niveles de ejecución menores a los presupuestados, el Poder Ejecutivo debía decidir su destino. Podía, por ejemplo, utilizar los excedentes para amortizar deuda, realizar colocaciones financieras o incrementar el saldo de sus depósitos bancarios. También podía decidir destinar parte de esos excedentes al FA. Si bien, como se señaló anteriormente, la información disponible sólo muestra el saldo del FA al final del ejercicio 2005, cercano a los \$418 millones, esta información no aclara si este monto se constituyó íntegramente en ese ejercicio o fue incrementándose a lo largo de los períodos anteriores. Aún así, es posible apreciar diferencias significativas entre los recursos excedentes disponibles en la Ciudad y los montos acumulados en el FA. A partir del ejercicio 2006 la situación fiscal de la CABA parece revertirse. Al mes de Octubre el Resultado Financiero se estimaba deficitario en \$1.096 millones, por lo que es improbable que el saldo del FA se haya incrementado durante el año pasado.

Resumiendo el análisis realizado hasta aquí, puede afirmarse que entre el 2003 y el 2005 se produjo un crecimiento significativo de los saldos del Tesoro disponibles al final de cada período. Solo durante el 2005, un porcentaje fue destinado, o comenzó a registrarse, como recursos del FA. Las causas que generaron estos excedentes son una mejora significativa de la situación económica, sumado a la existencia de una subestimación de ingresos en el presupuesto, en línea con la estrategia empleada a nivel nacional, tal como puede observarse al comparar la recaudación presupuestada con los ingresos efectivamente recaudados en cada período. A esto también se suma subejecuciones del gasto en ciertas partidas, como por ejemplo inversión pública. Sin embargo, a partir del 2006 la situación comienza a revertirse. Al analizar la proyección del Resultado Financiero, se observa que los ingresos proyectados se encuentran en línea con los efectivamente recaudados, que sumado a una actualización de salarios públicos e incremento de la ejecución las obras públicas, aumentan significativamente el gasto, generándose un déficit para el período. De este modo, de un contexto entre el 2003 y 2005 donde resultaba prioritario analizar los mecanismos de constitución y el saldo del FA, en la actualidad se plantean mayores interrogantes sobre la necesidad y la forma de utilizar los recursos del FA ante mayores restricciones fiscales para el período 2007.

### ***Perspectivas de la Situación Fiscal y del FA para el ejercicio fiscal 2007***

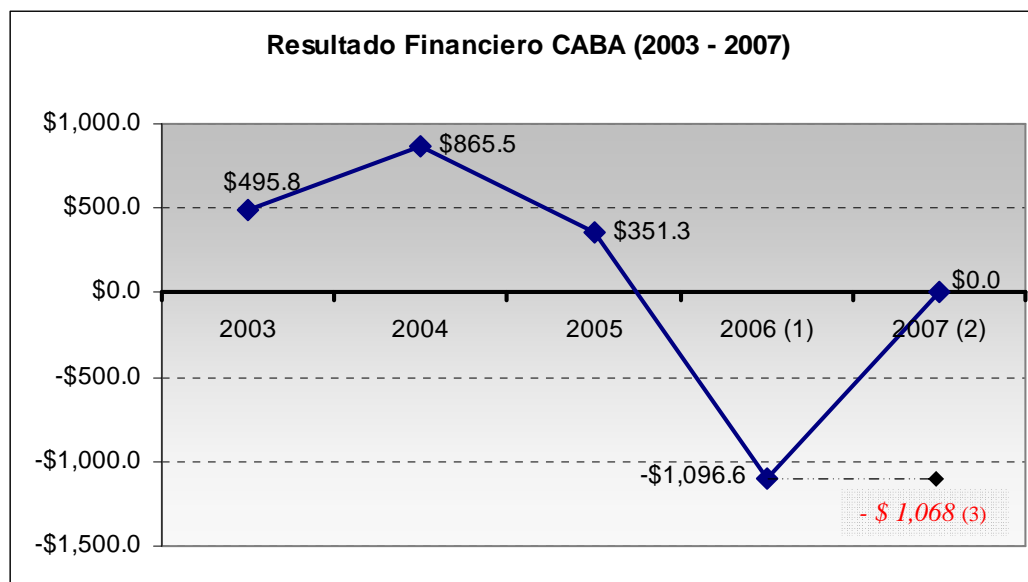
Las perspectivas para la evolución del gasto público en el 2007 en la CABA presentan una serie de interrogantes en cuanto al rol que podría desempeñar el FA, considerando como fue el proceso de debate y sanción del Presupuesto 2007. Originalmente, el proyecto de Ley de Presupuesto 2007 presentado por el Poder Ejecutivo incluía un déficit financiero en cercano a \$1.068 millones, similar al estimado para el cierre de las cuentas del 2006 en ese momento. Ante un rechazo generalizado de la Legislatura, el proyecto fue reformulado por el Poder Ejecutivo para lograr un Resultado Financiero equilibrado, reduciendo los gastos en \$513,4 millones e incrementando la estimación de ingresos en \$554,8. Con estas cifras fue finalmente aprobada la Ley de Presupuesto 2007. El mayor porcentaje de la reducción se realizó sobre gastos de capital, que fueron disminuidos en \$436,2 millones, reprogramándose las inversiones para la expansión de las líneas de subterráneos. Por el lado de los recursos, el incremento fue justificado con una mejora en las proyecciones de los ingresos y de la capacidad de recaudación del Gobierno de la Ciudad.

La evolución del Resultado Financiero de la CABA muestra el cambio de tendencia entre el periodo 2003-2005 y el año 2006, donde se invierte su signo. De acuerdo al Proyecto de Ley de Presupuesto 2007 enviado originalmente por el Ejecutivo, el Resultado Financiero del 2007 sería similar al proyectado para el 2006 en el momento de elevación del Presupuesto 2007,

pero las modificaciones posteriormente introducidas el Proyecto de Ley equilibraron este resultado (Gráfico 1).

### Gráfico 1 – Evolución del Resultado Financiero de la CABA - Período 2003 - 2007

En millones de \$



Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión 2003 – 2005 y Ley de Presupuesto 2007.

(1) Estimación de la ejecución anual al 08/2006. Mensaje de Elevación Proyecto de Ley de Presupuesto 2007.

(2) Ley de Presupuesto 2007.

(3) Resultado Financiero estimado en el Proyecto original de Ley de Presupuesto 2007 elevado por el PE.

Por lo tanto, frente a las presiones sobre el gasto público producto del ciclo electoral, será necesario monitorear detalladamente el desempeño fiscal de la CABA durante el ejercicio 2007. Por un lado, las estimaciones de crecimiento del PBG y de los ingresos son relativamente prudentes (5,7% y 6,7% respectivamente). Por otro lado, la Ciudad cuenta con cierto espacio fiscal dado los recursos financieros acumulados entre el 2003 y el 2005, incluyendo el Fondo Anticíclico. Sin embargo, mientras que el período 2003 – 2005 presentó un marcado ascenso de los recursos disponibles, a partir del 2006, las restricciones financieras parecen haberse incrementado. Esto podría generar que el FA presente mayor relevancia en el futuro cercano, al requerirse mayores definiciones sobre su administración y destino, provocando esto la necesidad de una mayor institucionalización de su funcionamiento, aspecto que será desarrollado en la próxima Sección.

#### IV - Recomendaciones

Como fue desarrollado a lo largo de este documento, frente al cambio de tendencia de la situación fiscal en la Ciudad de Buenos Aires los mecanismos de conformación y gestión del Fondo Anticíclico, así como la transparencia de su información, presentan aspectos que deberían ser fortalecidos. A continuación se desarrollan una serie de recomendaciones respecto a estos aspectos.

En primer lugar, es recomendable reforzar la institucionalidad del Fondo Anticíclico mediante el debate, consenso y sanción de una Ley de Responsabilidad Fiscal en la Ciudad. Esta Ley podría contemplar aspectos específicos del FA, así como otros puntos relacionados con la gestión de las finanzas públicas, como por ejemplo parámetros para la evolución intertemporal del gasto y aspectos relativos a la transparencia fiscal. A pesar que la Legislatura muestra una preferencia por el equilibrio fiscal, como ocurrió con la sanción del Proyecto de Ley

Presupuesto 2007, la creación del FA fue realizado en forma unilateral por el Poder Ejecutivo mediante Decreto. Esta decisión fue un buen paso inicial, pero que es necesario fortalecer para que el FA se convierta en un instrumento relevante de la política fiscal en la Ciudad. Por lo tanto, es necesario iniciar un debate parlamentario donde se logre consenso y un mayor compromiso del Poder Ejecutivo y la Legislatura sobre los mecanismos que establecen la conformación, gestión y utilización del FA, considerando, entre otros, los siguientes tres aspectos.

Una regla clara y precisa sobre el volumen de los recursos que son destinados al FA es esencial para su adecuado funcionamiento. En la actualidad los recursos que se destinan al FA quedan enteramente bajo la decisión del Poder Ejecutivo, según el Art. 2° del Decreto N° 2.368/03. En ningún caso se definen parámetros cuantitativos para la constitución del fondo, como podrían ser la definición de un monto mínimo a conformarse en un período dado, o la determinación de destinar un porcentaje del Resultado Financiero positivo cada año. Tampoco se establece un monto máximo que no debería ser superado.

Al no contener parámetros suficientes para su constitución, el FA resulta en apariencia una medida de carácter principalmente formal. En la práctica, su actual forma de implementación no presenta grandes diferencias con respecto a la decisión del Poder Ejecutivo de incrementar sus colocaciones financieras con los recursos excedentes o fondos disponibles por subejecución el final de cada ejercicio.

En este sentido, debería considerarse la posibilidad de establecer un monto mínimo y máximo para el saldo del Fondo Anticíclico. El monto mínimo constituiría un compromiso con el sostenimiento del Fondo Anticíclico y el logro de la estabilidad intertemporal en el manejo de las finanzas de la Ciudad. Este monto mínimo no implicaría la necesidad de asignar recursos al Fondo en el Presupuesto en caso de que este se encuentre por debajo de ese monto, sino que sólo en el caso que se produzcan excedentes de recaudación por sobre lo presupuestado y el Fondo se encuentre por debajo del mínimo, el destino prioritario de dichos excedentes sería el Fondo Anticíclico. Por su parte, la definición de un monto máximo evitaría que se destinen recursos en exceso al Fondo que podrían ser empleados para financiar proyectos de mayor relevancia inmediata.

Para definir los montos mínimos y máximos podrían utilizarse valores relativos a la evolución de la administración de recursos en la Ciudad. Por ejemplo, podría considerarse como monto mínimo el 5% de los gastos corrientes del último ejercicio. El Decreto de creación del Fondo establece la posibilidad de utilizarlo en caso de que los ingresos corrientes caigan por debajo de ese 5%. También es posible considerar experiencias en la región. En el caso de Chile, la adopción de la Regla de Superávit Estructural del 1% del PBI a partir del año 2001 generó recursos excedentes que en la actualidad, como consecuencia del aumento del precio del cobre, alcanzan cifras cercanas a los USD 11.000 millones. La Ley de Responsabilidad Fiscal sancionada en el año 2006 (Ley N° 20.128) formalizó la Regla de Balance Estructural y estableció la creación de dos Fondos – Fondo de Reserva de Pensiones y Fondo de Estabilización Económica y Social - a los cuales se destinan en forma porcentual los recursos excedentes. El Fondo de Reserva de Pensiones debe recibir un crédito mínimo del 0,2% del PIB cada año, aunque haya déficit efectivo ese año, con un límite máximo del 0,5% del PIB anual. En los primeros cinco años de vigencia de la LRF se puede destinar hasta el 0,5% del PIB a la recapitalización del Banco Central. Por último, al Fondo de Estabilización Económico y Social se transfieren los recursos excedentes sobre los porcentajes antes señalados<sup>16</sup>. En el caso de Chile existe un consenso sobre la utilidad de la esta regla fiscal, la cual tiene parámetros claramente definidos para la conformación de los Fondos, que promueven su adopción y cumplimiento.

---

<sup>16</sup> Para más detalles ver Arenas, A. (2007)

La ausencia de mecanismos de gestión claros y precisos es un segundo aspecto a ser fortalecido en el FA de la Ciudad de Buenos Aires. De acuerdo a las mejores practicas internacionales, la gestión de un FA debe tener claramente separadas la función de definición de las políticas de inversión y la función correspondientes a su ejecución<sup>17</sup>. La definición de políticas de inversión queda a cargo de una Comité de Inversiones, el cual esta conformado por las autoridades económicas del Gobierno, y es quien debe asegurar el cumplimiento de los objetivos del fondo de estabilización y establecer el rendimiento financiero esperado de los fondos administrados. La gestión de los activos financieros queda a cargo de una Comité Ejecutivo, responsable de la ejecución de las políticas de inversión definidas por el Comité de Inversiones. Por lo general las funciones operativas en los fondos de estabilización son ejecutadas por el Banco Central de cada país. En el caso de la CABA podría pensarse al Banco Ciudad como la entidad análoga a un Banco Central. Ninguno de estos procesos se estableció en la creación del FA, y por lo tanto no fueron implementados. Frente a esta situación, es necesario modificar el actual Decreto o sancionar una norma que establezca quien desempeña cada una de estas funciones.

Con respecto al nivel de transparencia del FA, los estándares mínimos establecidos no se cumplieron. No se incluyó información sobre el FA en los proyectos de presupuesto enviados a la Legislatura en el periodo 2005-2007. Tampoco se incorpora información en forma sistemática en la Cuenta de Inversión. Solo se informa el saldo en forma global del FA en la Cuenta de Inversión correspondiente al ejercicio 2005. Teniendo en cuenta que la transparencia en el manejo de un instrumento como el FA resulta fundamental para el cumplimiento de sus objetivos previstos, es posible identificar dos medidas básicas para avanzar en este sentido en el corto plazo.

En primer lugar, el Poder Ejecutivo debe dar cumplimiento al Decreto N° 2.368/03 respecto a la obligación de incluir información sobre el saldo del Fondo Anticíclico en el Proyecto de Ley de Presupuesto que se envía a la Legislatura así como en la Cuenta de Inversión. Para ambos casos sería necesario definir con mayor detalle la información sobre el FA. Como mínimo debería incluirse información sobre los activos financieros en los que se encuentra colocado el FA así como los ingresos y egresos de recursos al FA en cada ejercicio. En segundo lugar, es necesario promover una norma que establezca la obligación del Poder Ejecutivo de informar a la Legislatura en caso de que haga uso del Fondo Anticíclico para el cumplimiento de sus objetivos, notificando el monto, el destino y la justificación de la operación. En el mediano largo plazo, deberían establecerse en forma clara los requisitos de información que debería cumplimentar el FA, y promoverse la difusión de su información.

Una vez presentadas las principales recomendaciones con el fin de fortalecer la institucionalidad del fondo de estabilización de la Ciudad en la próxima, y última, Sección se desarrollan las principales conclusiones.

---

<sup>17</sup> Experiencias internacionales sobre esta temática son desarrolladas en Blondal, J. (2002).

## V – Conclusiones

La implementación de un Fondo Anticíclico puede constituirse en un instrumento central de una política fiscal destinada a atenuar los efectos adversos de los cambios en el ciclo económico, los cuales han sido muy pronunciados en la historia reciente del país. Pero para que esto sea posible, el sostenimiento del Fondo Anticíclico debe constituir un compromiso en el tiempo, cumpliendo con parámetros básicos en su funcionamiento y con niveles elementales de transparencia fiscal.

En el caso del FA de la Ciudad de Buenos Aires, considerando las características establecidas en Decreto N° 2.368/03, puede suponerse que su creación respondió principalmente a la necesidad de enviar señales de prudencia en la administración financiera, con los efectos de la crisis del 2001/2002 aún cercanos. Pero, tal como está redactado este Decreto, la institucionalidad del Fondo Anticíclico debe ser fortalecida para asegurar que cumpla con sus objetivos, y no que simplemente represente una opción adicional para el Poder Ejecutivo para destinar excedentes financieros. En la actualidad el Ejecutivo cuenta con total discrecionalidad para decidir la incorporación de recursos al fondo y su cuantía.

Si bien el diseño y funcionamiento de un Fondo Anticíclico deberían proporcionar suficiente flexibilidad para su utilización en tiempos de recesión fiscal y evitar que se inmovilicen recursos en exceso que podrían ser utilizados para otros fines, para que el mismo represente un compromiso genuino para otorgar mayor estabilidad a las finanzas de la Ciudad, es necesario que se definan mayores parámetros adicionales para su funcionamiento. En especial es necesario reforzar aspectos relativos a su conformación, gestión y utilización, en especial considerando un escenario de mayores restricciones fiscales para los próximos ejercicios.

En la Ciudad de Buenos Aires se produjeron importantes excedentes de recursos en los ejercicios 2003 a 2005, los cuales incrementaron significativamente los saldos del Tesoro. Parte de estos recursos, \$ 418 millones, fueron incorporados al FA en el 2005 según la información disponible. Sin embargo, el Proyecto de Ley de Presupuesto 2007 fue enviado a la Legislatura con un déficit proyectado de \$1.096 millones, similar al estimado para el ejercicio 2006 en ese momento. Posteriormente fue modificado en la Legislatura, y los ingresos y gastos muestran un resultado equilibrado. A pesar de esa situación, incluso siendo posible respetar este equilibrio durante el ejercicio 2007, en comparación con los períodos 2003 – 2005, existen perspectivas de un mayor nivel de restricciones fiscales para la Ciudad en el futuro cercano.

En este contexto, es necesario promover la institucionalización del Fondo Anticíclico, para de esta forma contar con la posibilidad implementar políticas fiscales anticíclicas que atenúen el impacto de las variaciones del ciclo económico sobre los servicios sociales y la inversión que debe realizar el Estado, dos funciones fundamentales para lograr la equidad y el crecimiento.

## **Bibliografía**

Alesina A. y Perotti R. (1996). "Budget Deficits and Budget Institutions". NBER Working Paper Series N° 5.556.

Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R. and Stein, E. (1999). "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America". IADB, WP Series 394.

Arenas, A. (2007) "Ley de Responsabilidad Fiscal en Chile". XIX Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL. Santiago de Chile.

Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (2006). "Análisis Preliminar de la Cuenta de Inversión 2005", Proyecto 6.06.05.

Bertello, N. (2006). "Proyecciones del PBI en el Presupuesto Nacional: calidad de las estimaciones e incentivos institucionales para su elaboración". *Apuntes 02*, Octubre, Fundación Siena.

Blondal, J. (2002). "Investing in Private Financial Assets to Address Longer-term Needs". OECD Journal On Budgeting. Volume 2, No 2.

Braun, M., y Tommasi, M. (2002). "Fiscal Rules for Subnational Governments: Some Organizing Principles and Latin American Experiences". CEDI, Documento N° 78.

Kopits, J. (2001). "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament". IMF Working Paper, WP/01/145.

Uña, G. y Bertello, N. (2004). "Reglas Fiscales en Argentina: Experiencias Recientes y Propuestas para Mejorar su Impacto en el Nivel Provincial". Documento de Trabajo, Fundación Konrad Adenauer.

## **Fuentes de Información Consultadas:**

Cuentas de Inversión de la Ciudad de Buenos Aires para los ejercicios 2001 al 2006. Dirección General de Contaduría, Ministerio de Hacienda.

Ley N° 2.180 de Presupuesto 2007

Ley N° 1.857 de Presupuesto 2006

Ley N° 70 de Administración Financiera

Decreto N° 1000/99

Decreto N° 948/05

Decreto N° 2.368/03

Presentación de la Ley de Presupuesto 2007. Octubre 2006.

## Gerardo Uña

Co-fundador e investigador de la Fundación Siena. Lic. en Economía de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente está cursando la Maestría en Administración y Políticas Públicas en la Universidad de San Andrés. Especialista en administración financiera y gestión pública. Consultor del Banco Mundial y el BID en Argentina, Chile, Paraguay y Bolivia. Dirige proyectos de investigación para la Fundación Konrad Adenauer. Investigador Principal del Programa de Política Fiscal de CIPPEC. Desarrolla investigaciones para el International Development Research Centre (IDRC) de Canadá. Fue asesor de la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía de Argentina y del Ministerio de Hacienda de Paraguay. Desempeñó funciones en ANSES, PAMI y AFIP y en el Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires.

## Nicolás Bertello

Investigador de la Fundación Siena. Lic. en Administración de Empresas de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE Buenos Aires). Actualmente está cursando la Maestría en Economía Aplicada en la Universidad Católica Argentina. Realiza investigaciones en finanzas públicas y presupuesto en el sector público para la Fundación Konrad Adenauer y para CIPPEC. Formó parte de un equipo de consultoría en el Ministerio de Hacienda de Paraguay en el proyecto de fortalecimiento del proceso presupuestario en el año 2005.

Para citar este documento: Bertello Nicolás y Gerardo Uña (2007) “*Situación Fiscal en la Ciudad de Buenos Aires Post Crisis: ¿El Cierre de un Ciclo?*”. Documento de Trabajo N° 02/07. Fundación Siena. Noviembre 2007.



Somos un grupo de profesionales independientes dedicados a la investigación, análisis, diseño e implementación de políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de la sociedad.

A través de nuestro trabajo desarrollamos proyectos de investigación aplicada y elaboramos propuestas innovadoras y de factible implementación que contribuyan a incrementar la calidad de las políticas sociales, económicas y e institucionales de Argentina en beneficio de los ciudadanos.

Para ello, trabajamos desde una perspectiva interdisciplinaria que integra los aspectos socio-económicos, políticos-institucionales y comunicacionales.

Nuestra meta es realizar aportes que contribuyan a construir una sociedad justa e igualitaria, con una economía sustentable y equilibrada, orientada al servicio del bien común.

[www.fundacionsiena.org.ar](http://www.fundacionsiena.org.ar)

