RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

Ruiz del Castillo, Ramiro

Acerca del espacio fiscal : el caso de la Provincia de Buenos Aires

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
Ruiz del Castillo, R. (2018). Acerca del espacio fiscal: el caso de la Provincia de Buenos Aires. Bernal : Universidad Nacional de Quilmes, Unidad de Publicaciones del Departamento de Economía y Administración. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1027

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad
Nacional
de Quilmes
Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

Acerca del espacio fiscal: el caso de la Provincia de Buenos Aires

Ramiro Ruiz del Castillo

SERIE **DIVULGACIÓN**

La evolución de las finanzas de los gobiernos provinciales es uno de los aspectos relevantes cuando se quiere analizar el funcionamiento y las perspectivas de la economía argentina en su conjunto.

El resultado de los procesos de descentralización de los servicios sociales en nuestro país ha determinado que las provincias sean responsables de la atención de la educación, la salud y la vivienda, y, además, de buena parte de las tareas relativas a seguridad, justicia e infraestructura básica.

Resulta relevante tener una idea de la capacidad de los gobiernos provinciales en Argentina para poder afrontar estas distintas responsabilidades. Esto nos lleva a revisar el concepto de *espacio fiscal*.

Universidad Nacional de Quilmes

Departamento de Economía y Administración

Unidad de Publicaciones
Departamento de Economía y Administración

SERIE **DIVULGACIÓN**

Acerca del espacio fiscal:

el caso de la Provincia de Buenos Aires

Universidad Nacional de Quilmes

Rector
Alejandro Villar

Vicerrector
Alfredo Alfonso

Departamento de Economía y Administración

Director
Rodolfo Pastore

Vicedirector
Sergio Paz

Coordinador de Gestión Académica
Gastón Benedetti

Unidad de Publicaciones del Departamento de Economía y Administración

Coordinadora
Ana Elbert

Integrantes del Comité Editorial
Cintia Russo
Noemí Wallingre
Guido Perrone
Nelly Schmalko
Alfredo Scatizza
Daniel Cravacuore
Cristina Farías
Carlos Bianco
Ariel Barreto
Héctor Pralong

SERIE **DIVULGACIÓN**

Acerca del espacio fiscal:

el caso de la Provincia de Buenos Aires

Ramiro Ruiz del Castillo

Unidad de Publicaciones
Departamento de Economía y Administración

Universidad Nacional de Quilmes
Departamento de Economía y Administración

Ruiz del Castillo, Ramiro
Acerca del espacio fiscal: el caso de la Provincia de Buenos Aires / Ramiro Ruiz del Castillo. - 1a ed. - Bernal : Universidad Nacional de Quilmes, 2018.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga
ISBN 978-987-558-517-1

1. Economía. 2. Administración Fiscal. 3. Buenos Aires . I. Título.
CDD 332

Corrección: María Cecilia Paredi
Diseño gráfico: María Belén Arana
Equipo de comunicación: Aldana Cabrera, Emanuel de Fino y Santiago Errecalde

Departamento de Economía y Administración
Unidad de Publicaciones
Serie Divulgación
https://deya.unq.edu.ar/publicaciones/

eya_publicaciones@unq.edu.ar

Los textos publicados aquí han sido sometidos a evaluadores internos y externos de acuerdo con las normas de uso en el ámbito académico internacional.

ISBN 978-987-558-517-1

Esta edición se realiza bajo licencia de uso creativo compartido o Creative Commons. Está permitida la copia, distribución, exhibición y utilización de la obra bajo las siguientes condiciones:

Atribución: se debe mencionar la fuente (título de la obra, autor, editor y año).

No comercial: no se permite la utilización de esta obra con fines comerciales.

Sin obras derivadas: solo está autorizado el uso parcial o alterado de esta obra para la creación de obra derivada siempre que estas condiciones de licencia se mantengan en la obra resultante.

Publicado en Argentina en septiembre de 2018.

Presentación de la Unidad de Publicaciones

El Departamento de Economía y Administración es reconocido, entre otros aspectos, por los esfuerzos y resultados en actividades de docencia, investigación, extensión y transferencia. Es por ello que, mediante la Unidad de Publicaciones, se propone, por un lado, avanzar en el trabajo conjunto entre docentes y grupos pertenecientes a sus dos modalidades de enseñanza –presencial y virtual– y, por otro, realizar una mayor difusión de nuestra producción académica y profesional. Para ello, es clave impulsar la producción y la difusión de los resultados de los grupos y equipos de trabajo del Departamento.

El trabajo de esta Unidad de Publicaciones, a partir de sus propuestas en formato papel y digital y de sus colecciones, series temáticas y revistas, permitirá vitalizar las publicaciones de los distintos equipos, en función de sus producciones académicas específicas.

Rodolfo Pastore
Director

Sergio Paz
Vicedirector

Índice

Introducción 7

1. Diversas aproximaciones a la noción de espacio fiscal 10

2. Tópicos del desempeño fiscal de la Provincia de Buenos Aires 15

3. El espacio fiscal *de facto* en la Provincia de Buenos Aires 21

4. Sobre la creación de espacio fiscal en la Provincia de Buenos Aires 23

A modo de síntesis: hechos estilizados y recomendaciones 30

Referencias bibliográficas 32

Acerca del autor 34

Introducción

Sin lugar a duda, la evolución de las finanzas de los gobiernos provinciales es uno de los aspectos relevantes cuando se quiere analizar el funcionamiento y las perspectivas de la economía argentina en su conjunto, tanto por la importancia del nivel de gasto público ejecutado por las provincias, como por el tipo de servicios brindados por estas jurisdicciones. Como es sabido, el resultado de los procesos de descentralización de servicios sociales en nuestro país ha determinado que las provincias sean responsables de la atención de la educación, la salud y la vivienda, y, además, de buena parte de las tareas relativas a seguridad, justicia e infraestructura básica.

Al respecto, resulta relevante tener una idea de la capacidad de los gobiernos provinciales en Argentina para afrontar estas distintas responsabilidades. Esto nos lleva a revisar el concepto de *espacio fiscal*. Según Heller (2005), esta es una dimensión que, a grandes rasgos, refiere al margen de maniobra que permite al gobierno proveer recursos, con un propósito específico, sin arriesgar la sostenibilidad de su posición financiera o la estabilidad de la economía, es decir, "asegurándose de que podrá financiar sus programas de gasto y el servicio de su deuda en el corto y largo plazo".

De esta definición se desprende la importancia de entender cómo generar dicho espacio fiscal. Según Fanelli y Jiménez (2009), esta dimensión de espacio fiscal con el que cuenta el gobierno para llevar adelante sus objetivos es una función de tres determinantes: la cuantía de recursos fiscales disponibles, el número de instrumentos independientes para cumplir con los objetivos propuestos y el grado de competencia de las políticas que rivalizan en cuanto al uso de recursos e instrumentos.

De manera muy sucinta, es posible señalar que, para lograr crear este *espacio*, los gobiernos tienen a mano diversos instrumentos que les permiten contar con más recursos –que van desde aumentar los impuestos hasta reducir el gasto menos prioritario y obtener diversas fuentes de financiamiento vía endeudamiento y recepción de donaciones externas– que deben poder desarrollar sin comprometer la estabilidad o la sostenibilidad.

Bajo este marco conceptual, en primer lugar, se propone repasar los principales aportes en torno a la noción de espacio fiscal según la literatura relevante. Luego, con base en este repaso y en la disponibilidad de esa información, se buscará determinar cuál de las posibles formas de medir y calcular el espacio

fiscal resulta más apropiada para el análisis particular del caso de la Provincia de Buenos Aires, el principal gobierno subnacional de Argentina.

Se quiere destacar que, en este documento, no se avanzará sobre dónde ni cómo podría ser usado el espacio, en caso de que pudiera ser generado, cuestión fuera del alcance del presente trabajo.

La decisión de llevar adelante este análisis aplicado se basa, por un lado, en la opinión de Suescún (2017) respecto a que la literatura se ha enfocado en el caso de los países desarrollados, y los estudios disponibles poco o nada se refieren a América Latina y el Caribe. Por otro lado, se debe subrayar que el diagnóstico del propio gobierno provincial actual refiere a las limitaciones de su espacio fiscal, aunque no se haga específica referencia a este concepto.[1]

Para esto, en la sección 1 del documento se hará un repaso de los principales aportes de la literatura relevante acerca de la noción de espacio fiscal, revisando pros y contras de los diversos enfoques.

En particular, luego de este análisis de perfil teórico y en función de la información disponible, en la sección 2 se revisará la trayectoria de los principales componentes de la política fiscal bonaerense en cuanto a los gastos, ingresos y endeudamiento público.

En la sección 3 se presentará una estimación sencilla del espacio fiscal de la Provincia de Buenos Aires, así como su evolución entre 2000 y 2016.

En la sección 4 se analizarán las posibilidades de creación de espacio fiscal, teniendo en cuenta los gastos y los ingresos tributarios provinciales de la Provincia de Buenos Aires, considerando distintos aspectos relativos a estas variables fiscales. Así, se verá si resulta posible (o en qué medida) *incrementar*

---

[1] Para tener una idea sobre la opinión del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires se presenta un resumen del Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017:
"En diciembre de 2015, el punto de partida era complejo. La elevada presión tributaria y la virtual parálisis en la obra pública no habían sido suficientes para sanear las cuentas públicas, que al inicio de la gestión incubaban un déficit financiero creciente (superior al 0,37% del PBI), y un estrés financiero que complicaba el pago regular de salarios a trabajadores estatales, de servicios a proveedores y de transferencias a municipios [...] Aislada del mundo y de los mercados voluntarios de crédito, y más allá de la deuda registrada en la contabilidad oficial, la provincia arrastraba 'esqueletos financieros' por unos $60.000 millones. Además de la deuda con proveedores privados, el Estado provincial acumulaba pasivos con el Banco Provincia, el IOMA, la caja previsional de policía, las tesorerías municipales, entre otros acreedores públicos, que incrementaba en un 50% la estadística oficial de deuda pública. Con los niveles de inversión pública más bajos del país, estaba colapsada la infraestructura vial, hidráulica (con consecuencias fatales en áreas urbanas y deterioro productivo en la región rural), de agua potable y cloacas. En 2015, la inversión real directa representaba solo el 1,8% del presupuesto público, poniendo en riesgo la provisión de los servicios públicos esenciales, como la educación, la salud y la seguridad, al tiempo que atentaba contra la productividad del sector privado y la generación genuina de empleo".

los recursos públicos a través de los caminos generales ya mencionados: i) aumentar los ingresos tributarios propios, ii) mejorar la asignación y capacidad de manejo de las erogaciones.

Con base en este análisis se generarán las principales conclusiones relativas a la posibilidad de mejorar el espacio fiscal de la Provincia de Buenos Aires, así como algunas recomendaciones para avanzar en este propósito, lo cual será presentado en la última sección de este documento.

1. Diversas aproximaciones a la noción de espacio fiscal

Una concepción general del espacio fiscal alude a este como el margen de maniobra que permite al gobierno proveer recursos, con un propósito específico, sin arriesgar la sostenibilidad de su posición financiera o la estabilidad de la economía, es decir, "asegurándose de que podrá financiar sus programas de gasto y el servicio de su deuda en el corto y largo plazo" (Heller, 2005).

Si bien la noción de espacio fiscal puede parecer simple, su implementación práctica no resulta sencilla, por lo que es posible ver que existen diferentes caminos para buscar operativizar esta dimensión. Como se reseña en Nerlich y Reuter (2015), la literatura ofrece diversas vías sobre cómo definir y calcular el espacio fiscal. De manera amplia, como recién se mencionara, se habla de espacio fiscal como el margen de maniobra que permite al gobierno proveer recursos con un propósito específico, lo que refiere a la capacidad de los gobiernos de generar recursos adicionales a los ya existentes o, puesto de otra manera, la brecha entre el nivel actual de gasto y el nivel de gasto máximo que un gobierno puede asumir.

Al hablar de la capacidad de los gobiernos de generar recursos adicionales, se desprende la importancia de entender cómo generar espacio fiscal. Por su parte, Schick (2008) identifica cuatro determinantes del espacio fiscal: i) el tamaño, la composición y tendencias del gasto público, es decir, qué tan grande, creciente y flexible es el mismo; ii) la propensión a recaudar (y la capacidad de crecimiento de los ingresos tributarios); iii) la propensión al endeudamiento (y las posibilidades de financiar "ambiciones" de gasto tomando más deuda); iv) el desempeño macroeconómico (al considerar que el crecimiento de la actividad económica se traducirá en mayores ingresos públicos).

Teniendo en cuenta a Fanelli y Jiménez (2009), el espacio fiscal es una función de tres determinantes: i) la cuantía de recursos fiscales disponibles, ii) el número de instrumentos independientes para cumplir con los objetivos propuestos, y iii) el grado de competencia de las políticas que rivalizan en cuanto al uso de recursos e instrumentos.

Sobre la base de estos distintos elementos que hacen, de forma genérica, a la creación de espacio fiscal, es posible identificar diversas aproximaciones a esta noción, que se revisarán a continuación.

Brechas impositivas y niveles tributarios sostenibles

Una primera aproximación a la noción de espacio fiscal lo calcula como la ratio entre el nivel corriente de ingresos tributarios y los ingresos tributarios potenciales, basados en indicadores estructurales tales como el Producto Bruto Interno (PBI) per cápita y los ingresos de distintos sectores productivos (Brun *et al.*, 2006). De manera similar, Bi (2012) y Park (2012) buscan generar modelos que permiten obtener distintas curvas de Laffer, con las cuales luego se calculará el espacio fiscal como la distancia entre el pico máximo de dicha curva y los ingresos tributarios corrientes o algún nivel de gastos proyectados, según se analiza en distintos modelos.

Entre las limitaciones de este enfoque se puede señalar que algunas tasas impositivas (por ejemplo, impuestos al consumo) no necesariamente determinan una curva de Laffer. Además, la capacidad de reducción del gasto público es la otra pata para determinar el resultado fiscal, y la curva de Laffer no contiene ninguna información sobre la capacidad del gobierno para la gestión de sus gastos. Con esto, es posible que un gobierno no pueda aumentar los tributos de manera de alcanzar el pico de la curva.[2]

Desde otra perspectiva, la dimensión del espacio fiscal se vincula con asegurar la sostenibilidad fiscal, con el argumento de que los hacedores de política necesitan tener en cuenta proyecciones de gasto de largo plazo cuando se toman decisiones que afectan la posición fiscal en el presente.

Al respecto, Blanchard *et al.* (1990)[3] evalúan el espacio fiscal analizando la *brecha impositiva* entre la ratio efectiva de impuestos al PIB y la ratio *sostenible*. Esta última es definida como la ratio o tasa que permitiría alcanzar una relación deuda/PIB sin cambios al final de un horizonte de tiempo relevante, dados determinados pronósticos de gastos. Si esa *brecha* o diferencia es positiva se señala la necesidad de incrementar los impuestos o reducir los gastos en el futuro, lo que permite tener una idea del nivel de ajuste fiscal requerido.

El diferencial entre la tasa de interés y el crecimiento del PIB

Otro enfoque para captar la evolución del espacio fiscal a través del tiempo es ver el diferencial entre la tasa de interés y la tasa de crecimiento de la economía. El argumento es que la dinámica de la deuda pública será favorable, lle-

[2] Véase Botev *et al.* (2016).
[3] Citado en Botev *et al.* (2016).

vando a un aumento del espacio fiscal cuando el crecimiento nominal del PIB es suficientemente alto para compensar el efecto de la tasa de interés nominal, dado cierto resultado fiscal primario. A la vez, la tasa de interés de mercado incluye una prima de riesgo, que contendría la información que los mercados de capitales consideren para evaluar la probabilidad de cesación de pagos.

La principal limitación a esta forma de considerar el espacio fiscal refiere a que no se toma en cuenta el resultado fiscal primario. Además, si los mercados de capitales no prestan suficiente atención al largo plazo, es posible que la tasa de interés no esté reflejando las posibles consecuencias de gastos crecientes en el tiempo (explicados por cuestiones demográficas y sectoriales, tales como previsión social y atención de la salud,[4] particularmente importantes en sociedades con derechos sociales y coberturas consolidadas).

Deuda *límite* y acceso a los mercados de capitales

Una aproximación alternativa a la noción de espacio fiscal, como se señala en Botev *et al.* (2016), considera la reacción del gobierno, en particular del resultado primario del sector público, frente a cambios en el nivel de la deuda en el pasado. Esto lleva a ver el espacio fiscal como la diferencia entre el nivel corriente del *stock* de deuda y el nivel de deuda *límite* implícito en el registro histórico de ajuste fiscal de un gobierno. La deuda límite es entendida como el punto a partir del cual una mayor deuda se vuelve insostenible, por lo que sobrepasarlo implicaría perder acceso a los mercados voluntarios de capitales.

Si a medida que el nivel de deuda crece el resultado primario no sigue el ritmo de los mayores pagos efectivos de servicios de deuda por intereses, habrá un nivel de deuda por sobre el cual su dinámica se torna explosiva y el cociente deuda/PIB crecerá indefinidamente. En ese *punto*, el gobierno debería llevar adelante un ajuste fiscal fuera de lo normal, es decir, por encima de la respuesta *histórica* frente al endeudamiento creciente, o entrar en formas de cesación de pagos. Ese *punto* será la deuda *límite*, y la distancia con respecto al cociente de endeudamiento corriente será considerada el espacio fiscal.

Abiad y Ostry (2005) y Mendoza y Ostry (2008)[5] encuentran que la respuesta marginal de los resultados fiscales primarios a los aumentos de deuda es más débil a mayores niveles de deuda que para niveles menores de deuda. Esto suge-

[4] Véase Botev *et al.* (2016).
[5] Citados en Ostry *et al.* (2010).

riría que, cuando la deuda pública se hace muy grande, se tornaría muy difícil generar un resultado fiscal primario que sea lo suficientemente grande para asegurar la sostenibilidad fiscal.

Este hecho, que muestra la dificultad de poder responder cómo se asume que los mercados de capitales esperan que los gobiernos *responsables* lo hagan, se combina con otro aspecto: los mercados de capitales, una vez que la deuda pública se acerque al nivel límite, demandarían una prima de riesgo mayor, que a su vez requerirá un mayor nivel de superávit para contrarrestar los servicios crecientes de esa deuda, lo que podría hacer más factible alguna variante de cesación de pagos. Esto muestra un rasgo de endogeneidad en la propia tasa de interés, que puede hacer que se presenten complicaciones para considerar estable el punto de la deuda límite, poniendo en cuestión la utilidad de este enfoque para cuantificar el espacio fiscal.

Un camino vinculado a las anteriores nociones (deuda límite y sostenibilidad fiscal) es el que considera parte de la literatura, cuando se vincula espacio fiscal a ciertos pasivos futuros implícitos, tales como los costos del envejecimiento poblacional. Sobre esta base, Marcel (2013) busca estimar el ajuste fiscal necesario para llegar a niveles predefinidos (60%) de deuda respecto del PIB, dados esos costos crecientes, para un determinado horizonte de tiempo.

El tiempo para pagar la deuda pública y el espacio fiscal *de facto*

Un camino para evitar los problemas técnicos asociados con la estimación de la deuda límite es el utilizado por Aizenman y Jinjarak (2010), quienes proponen considerar una definición *de facto* del tamaño del espacio fiscal. Esta noción está relacionada con la inversa del número de años que tomaría pagar la deuda pública: el número de años que tomaría pagar la deuda pública se calcula como la ratio entre el nivel de la deuda pública y los ingresos tributarios cobrados por periodo de tiempo, es decir, la base impositiva de hecho o *de facto*.

Este indicador mide la estrechez relativa de la política fiscal. Si se requiere una respuesta fiscal contracíclica en épocas de crisis, el espacio fiscal es usado para sostener el crecimiento de corto plazo e incrementar la capacidad productiva de largo plazo. Si se enfrenta un bajo nivel de deuda relativo a la base tributaria, esto expresa espacio fiscal y la posibilidad de llevar adelante acciones de estímulo fiscal usando la capacidad tributaria existente. De manera similar, se interpreta que menores déficits fiscales promedio relativos a los ingresos tributarios promedio sugieren mayor espacio fiscal y, por lo tanto, capacidad de generar ingresos propios.

Este enfoque permite un esquema transparente para ordenar a distintos países o estados subnacionales según su espacio fiscal disponible. Sin embargo, su principal limitación es que no se tienen en cuenta diversos factores que determinan el espacio fiscal, tales como las tasas de interés (que capturarían el costo de financiamiento a través de la emisión de deuda en mercados voluntarios), o el impacto de gastos asociados al envejecimiento poblacional.

2. Tópicos del desempeño fiscal de la Provincia de Buenos Aires

En esta sección se hará un repaso de algunas de las principales dimensiones fiscales de la Provincia de Buenos Aires y su comportamiento desde comienzos del milenio. De esta manera, se revisarán a continuación diferentes datos relativos al gasto público provincial y sus principales componentes, los principales rubros de ingresos y el endeudamiento provincial.

El gasto público y sus principales componentes

En primer lugar, en el Cuadro 1 se puede ver la evolución del gasto total de la Provincia de Buenos Aires (PBA) con relación al Producto Bruto Geográfico (PBG), desde el año 2000. Claramente, se observa el crecimiento experimentado en los últimos años, alcanzando en 2016 una participación del 18,9% del PBG, luego de haber llegado en 2004 a un mínimo del 10,2%. Es así como, para el periodo en análisis, el gasto público provincial tuvo un aumento del 50% en términos reales, pero del 85% desde que se llegara al menor nivel de participación en la década pasada.

Cuando se analizan los principales componentes del gasto provincial, es de destacar que el gasto corriente, más allá de las fluctuaciones agregadas del nivel de gasto total, se ha ubicado entre el 94 y el 97% para todo el periodo en análisis (llegando al 17,7% en términos del PBG en 2016). Esto, a su vez, da cuenta del bajo nivel del gasto en capital ejecutado directamente por el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, que únicamente en 2016 ha superado el 6% del total, después de haber sido solo 3% en 2013.

Dentro de los gastos corrientes, el principal rubro es el gasto personal, que luego de tener su mínima participación relativa en 2002, con un nivel del 38,1% del total del gasto provincial llegó a un máximo del 50% en 2015, habiéndose reducido su participación al 46,7% en 2016. Este hecho volverá a considerarse cuando se vea el nivel de flexibilidad del presupuesto provincial.

Por su parte, también puede mencionarse el bajo peso relativo de los servicios de intereses de la deuda pública provincial, que ha estado entre el 2 y 4% para los años en consideración y, por consiguiente, es un valor relativo bajo en términos del PBG.

Cuadro 1
Provincia de Buenos Aires
Evolución del gasto público total y principales componentes
(2000–2016) (en %)

AÑO	Gasto total/ PBG	Gastos corrientes/ PBG	Gastos corrientes/ Total	Gasto en personal/ PBG	Gasto en personal/ Total	Gastos de capital/ PBG	Gastos de capital/ Total	Intereses de deuda/ PBG	Intereses de deuda / Gasto total
2000	12,9	12,2	94,2	5,7	43,9	0,7	5,8	0,4	3,0
2001	15,7	15,1	96,4	6,1	38,7	0,6	3,6	0,6	4,0
2002	13,0	12,5	95,9	4,9	38,1	0,5	4,1	0,2	1,2
2003	10,4	10,0	96,3	4,1	39,6	0,4	3,7	0,3	2,6
2004	10,2	9,7	95,4	4,0	39,6	0,5	4,6	0,2	2,1
2005	10,9	10,4	95,1	4,7	42,6	0,5	4,9	0,2	2,0
2006	11,5	10,8	94,4	5,0	43,8	0,6	5,6	0,3	2,7
2007	11,5	10,8	94,4	5,1	44,7	0,6	5,6	0,3	2,5
2008	12,9	12,4	95,7	6,0	46,1	0,6	4,3	0,3	2,1
2009	14,8	14,1	95,4	7,2	48,6	0,7	4,6	0,3	2,3
2010	13,9	13,1	94,3	6,5	46,5	0,8	5,7	0,4	2,7
2011	14,9	14,0	94,2	7,1	47,5	0,9	5,8	0,4	2,6
2012	15,1	14,6	96,6	7,4	49,0	0,5	3,4	0,4	3,0
2013	15,5	15,0	96,9	7,5	48,3	0,5	3,1	0,4	2,9
2014	15,8	15,2	96,3	7,7	48,6	0,6	3,7	0,5	3,3
2015	18,1	17,4	96,3	9,0	50,0	0,7	3,7	0,5	3,3
2016	0,0	0,0	93,8	0,0	46,7	0,0	6,2	0,0	3,8

Elaboración propia basada en datos de Contaduría General y Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires.

Los ingresos provinciales e ingresos tributarios

En el Cuadro 2 se observa el resumen de la evolución de los ingresos provinciales. En especial se debe señalar el importante peso relativo de los ingresos tributarios en el caso de la Provincia de Buenos Aires. También se revisará el comportamiento de los ingresos tributarios de origen nacional y de origen provincial.

Los ingresos totales de la Provincia de Buenos Aires han alcanzado un máximo en 2016 en términos del PBG, llegando al 17,5%. Esto se complementa con un crecimiento de casi el 60% desde el año 2000, pero acumulando un crecimiento del 75% cuando el análisis se hace en relación con el año 2003, el mínimo en la serie histórica considerada.

Dentro de los ingresos, se destaca el peso relativo de los ingresos corrientes (más del 97% del total para todo el periodo 2000-2016).

A su vez, se debe mencionar la importancia de los ingresos tributarios dentro del total de ingresos provinciales. Luego de alcanzar un máximo del 76% de los ingresos totales en 2003, su participación ha sido levemente inferior al 70% por varios años, hasta que volvió a superar ese nivel entre 2012 y 2015. Finalmente, en 2016, los ingresos tributarios tuvieron una caída relativa del 7,7% en su participación, y llegaron al 66,3% del total, el valor mínimo desde el año 2000.

Los ingresos tributarios se separan entre los recursos de origen nacional (correspondientes al Régimen de Coparticipación más todos los ingresos vinculados a los distintos esquemas de asignación específica, que conforman el complejo sistema de reparto de tributos entre la nación y las provincias), y los recursos de origen provincial (por los distintos tributos que recauda directamente la Provincia de Buenos Aires, de los que se destacan Ingresos Brutos, Sellos, Automotores e Inmobiliario).

Los recursos de origen nacional (RON) han venido cayendo en su participación relativa sobre los ingresos totales, aunque hayan crecido en términos del PBG como el conjunto de ingresos. Debe señalarse que la caída relativa de estos tributos ha sido muy importante: mientras que en 2000 y 2001 eran de similar magnitud a los recursos de origen provincial (ROP), en 2016 han sido equivalentes a dos terceras partes de estos últimos.

La contrapartida de lo anterior ha sido el notable aumento del esfuerzo de recaudación propia de la provincia. Con relación al PBG, los ROP han sido superiores al 7% desde 2014, y su ponderación respecto de los ingresos tributarios totales pasó del 50% en 2001 a casi el 61% en 2016.

Cuadro 2
Provincia de Buenos Aires
Evolución de ingresos totales y tributarios de origen nacional y provincial
(2000–2016) (en %)

AÑO	Ingresos totales/ PBG	Ingresos corrientes/ PBG	Ingresos tributarios/ PBG	Ingresos tributarios/ Ingresos totales	Ingresos tributarios/ RONac*/PBG	Ingresos tributarios/ RONac/Ingre-sos totales	Ingresos tributarios/ ROPcial**/ PBG	Ingresos tributarios/ ROPcial/In-gresos totales	Ingresos tributarios ROPcial/ Ingresos tributarios
2000	11,0	10,9	8,2	74,5	4,0	36,4	4,2	38,1	51,1
2001	10,2	10,1	7,5	74,2	3,7	36,6	3,8	37,6	50,7
2002	10,1	9,2	6,8	67,7	3,0	29,6	3,8	38,2	56,4
2003	10,0	9,9	7,6	76,1	3,3	33,2	4,3	42,9	56,3
2004	10,7	10,5	7,9	74,4	3,6	33,8	4,3	40,6	54,5
2005	11,2	11,0	7,8	69,3	3,6	31,6	4,2	37,7	54,4
2006	11,4	11,0	7,8	68,8	3,5	30,9	4,3	37,9	55,1
2007	11,3	11,0	7,8	69,0	3,6	31,7	4,2	37,2	54,0
2008	11,8	11,6	8,2	69,7	3,6	30,5	4,6	39,2	56,3
2009	13,2	12,9	9,1	69,2	3,8	28,8	5,3	40,4	58,3
2010	13,2	12,8	8,9	67,7	3,9	29,1	5,1	38,5	57,0
2011	13,5	13,0	9,3	68,7	3,9	29,2	5,3	39,5	57,5
2012	13,8	13,4	9,9	71,7	4,1	29,8	5,8	41,9	58,5
2013	15,4	15,0	11,3	73,6	4,4	28,5	6,9	45,1	61,3
2014	15,9	15,5	11,5	72,6	4,5	28,5	7,0	44,1	60,7
2015	16,8	16,4	12,1	71,9	4,8	28,6	7,3	43,3	60,3
2016	17,5	17,2	11,6	66,3	4,5	25,9	7,1	40,4	60,9

Elaboración propia basada en datos de Contaduría General y Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires.

* RON: Recursos de origen nacional
** ROP: Recursos de origen provincial

La deuda pública provincial

En el Cuadro 3 se presenta la revisión de la deuda pública provincial. Al respecto, es notable el grado de desendeudamiento de la Provincia de Buenos Aires, implícito en la caída del stock de la deuda pública como porcentaje del PBG. Luego de la crisis del 2002, cuando la deuda representó el 25% del PBG, en 2014 llegó a "apenas" el 7,1%, es decir, solamente un poco más del 28% respecto al valor máximo desde el 2000.

Cuadro 3
Provincia de Buenos Aires
Evolución del *Stock* de deuda pública
(2000–2016) (en %)

AÑO	Deuda total / PBG	Deuda total / Ingresos tributarios
2000	7,0	85,2
2001	11,6	154,0
2002	24,9	364,5
2003	20,5	269,8
2004	17,5	220,9
2005	14,7	188,3
2006	13,6	173,4
2007	12,0	153,4
2008	10,6	128,7
2009	11,7	127,9
2010	10,2	114,4
2011	9,2	99,4
2012	9,1	91,9
2013	8,4	74,2
2014	7,1	61,3
2015	7,5	61,9
2016	8,7	75,1

Elaboración propia basada en datos de Contaduría General y Dirección Provincial de Estadística de Provincia de Buenos Aires.

Este bajo nivel de endeudamiento sería indicativo de las dificultades de acceso a los mercados de capitales para la Provincia de Buenos Aires en un contexto como el que caracterizó a nuestro país hasta principios de 2016, cuando se terminaron de resolver los problemas vinculados a la cesación de pagos de fines de 2001.

Asociado a la resolución del *default* podría entenderse el crecimiento del nivel de deuda provincial con relación al PBG que se experimentó en 2016, cuando se alcanza un nivel de endeudamiento equivalente a 8,7%, que a pesar de su incremento representa solo un 35% sobre el máximo alcanzado en 2002.

Cuando el nivel de la deuda pública se analiza en relación con los ingresos tributarios provinciales, es posible ver un patrón similar, pero más contundente en términos porcentuales. En 2002, la deuda provincial fue un 365% de los ingresos tributarios totales. Nuevamente, el mínimo valor histórico en el período considerado se alcanzó en 2014, cuando la deuda fue equivalente a poco más del 61% de los recursos impositivos de la provincia (y solo un 17% respecto del máximo de 2002). Cuando se ve el estado de situación en 2016, la deuda pública correspondió al 75% de los ingresos anuales tributarios.

3. El espacio fiscal *de facto* en la Provincia de Buenos Aires

En esta sección se presenta el cálculo del espacio fiscal *de facto* de la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, antes de considerar sus resultados, se realizarán breves comentarios sobre la elección de este indicador.

En primer lugar, no se ha intentado el cálculo de curvas de Laffer (con las que se podría calcular el espacio fiscal como la distancia entre el máximo de esta curva y los ingresos tributarios corrientes). Esto es porque muchos tributos de los cuales la provincia recibe recursos dependen de la política tributaria nacional, dado el esquema de reparto de potestades tributarias entre los niveles de gobierno en Argentina y, por ello, no resulta fácil tomar los recursos impositivos de manera agregada para derivar cálculos. Asimismo, por iguales razones, no resultaría del todo factible al gobierno provincial arbitrar medios para llegar al pico de una curva de Laffer que se hubiera podido estimar.

Con relación a los enfoques que hacen referencia a las nociones de deuda *límite* y acceso a mercados de capitales, se recuerda que, en el caso de gobiernos subnacionales como la Provincia de Buenos Aires, este acceso está fuertemente condicionado por la forma de entrada a dichos mercados que tenga el gobierno nacional.

Es así como la cesación de pagos declarada a fines de 2001, y que se prolongó, al menos de manera parcial, hasta principios de 2016, introdujo un fuerte condicionante a la posibilidad de acceso de la provincia a la emisión de deuda en mercados voluntarios de capitales. En otras palabras, la Provincia de Buenos Aires no perdió acceso a los mercados voluntarios de capitales por haber sobrepasado algún nivel de deuda *sostenible* de manera individual o aislada.

De esta forma, la consecuencia generada por el contexto de *default* nacional sería una penalización en el costo del financiamiento provincial por encima de lo que la situación fiscal hubiera implicado en ausencia de ese contexto extraordinario. Es así como la prima de riesgo de la deuda provincial habría sido más alta, sin reflejar enteramente la percepción de *responsabilidad* que se hubiera podido tener sobre la gestión fiscal bonaerense.

Otro elemento relacionado con la dificultad de mensurar la deuda límite es el hecho de que las distintas variantes de *rescate* que el gobierno nacional ha llevado a cabo para asistir a las provincias argentinas desde la crisis de deuda de 2001, no permite ver cómo sería la respuesta *responsable* de los gobiernos provinciales en ausencia de la posibilidad de rescate por la nación.

Por estas razones, entonces, se ha elegido el indicador *de facto* utilizado por Aizenman y Jinjarak (2010), repasado en la sección 1. El cálculo del mismo se presenta en el Cuadro 4. De forma consistente con el aumento de los ingresos tributarios totales y de la caída relativa del peso de la deuda pública provincial, el espacio fiscal *de facto* ha mejorado en los últimos años para la Provincia de Buenos Aires, luego de haber alcanzado su mínimo en 2002.

La conclusión sería entonces que el gobierno provincial cuenta con espacio fiscal, lo que implicaría poder afrontar mayores gastos sin comprometer la sustentabilidad fiscal de la provincia. A pesar de que esta idea es cierta, en la próxima sección se verán algunas cuestiones relativas a la posibilidad concreta de usar este espacio fiscal, así como de alternativas para su expansión.

Cuadro 4
Provincia de Buenos Aires
Evolución del espacio fiscal *de facto*
(2000–2016)

Espacio fiscal *de facto*	
2000	1,17
2001	0,65
2002	0,27
2003	0,37
2004	0,45
2005	0,53
2006	0,58
2007	0,65
2008	0,78
2009	0,78
2010	0,87
2011	1,01
2012	1,09
2013	1,35
2014	1,63
2015	1,61
2016	1,33

Elaboración propia basada en datos de Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

4. Sobre la creación de espacio fiscal en la Provincia de Buenos Aires

Una lectura rápida de las estimaciones de espacio fiscal *de facto* recién presentadas llevaría a la conclusión de que la Provincia de Buenos Aires podría intentar seguir aumentando el uso del endeudamiento público, como forma de financiar sus graves déficits de infraestructura y calidad y la cobertura de los servicios públicos de salud y educación, entre otros. Sobre este punto debe destacarse que el uso de deuda pública es completamente válido, y además, se justifica en un contexto de bajo nivel de endeudamiento como el que tiene la provincia, y de liquidez en los mercados internacionales de capitales.

No obstante, no debe dejarse de lado la observación planteada por Jiménez y Ruelas (2017), quienes sostienen que si bien "existen beneficios en el acceso al crédito [...] existe el riesgo de que el uso excesivo de la deuda tensione las finanzas públicas subnacionales e incluso pueda desencadenar una crisis de endeudamiento y sostenibilidad fiscal". Esto se explica en buena medida porque para países emergentes (y, por lo tanto, sus unidades subnacionales), los flujos externos de capitales suelen tener alta volatilidad.

Así, adoptar ciertas precauciones respecto al uso de endeudamiento para aprovechar y expandir el espacio fiscal hace prestar atención a otras alternativas que permitan movilizar recursos fiscales de origen doméstico, vinculadas tanto a los gastos como a los ingresos propios. Al considerar esto, es necesario tener en cuenta las posibles restricciones de economía política y gestión que pueden plantearse al uso de recursos fiscales, como fuera expresado por Fanelli y Jiménez (2009), y ya mencionadas en la sección 1. Esto permitiría concluir que las diversas opciones para generar espacio fiscal no estarían igualmente disponibles en el caso bonaerense.

Posibilidades de creación de espacio fiscal por el lado del gasto público

La recomendación para generar mayores recursos desde el lado del gasto implicaría mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, buscando reducir las diversas formas de gasto improductivo. Sin embargo, en Schick (2008) se señalan diferentes cuestiones que limitarían la posibilidad de creación de espacio fiscal y que apuntan a:

i) la rigidez/inflexibilidad de los principales rubros de gasto público (incluso para gastos de baja efectividad);
ii) el hecho de que los gobiernos paulatinamente van asumiendo los riesgos más costosos;
iii) la asignación de mayores derechos sociales a los ciudadanos tiende a absor ber mayores porciones del presupuesto público (por ejemplo, gastos previ sionales y de cobertura de salud).

Ya se vio en la sección 2 cómo ha sido la evolución de la composición del gasto público en las últimas décadas en la Provincia de Buenos Aires, donde se destaca el fuerte peso de los gastos corrientes y en particular del gasto en personal.

En este orden, en Collino, Ruiz del Castillo y Turiansky (2017) se propone una metodología para cuantificar los denominados gastos *inflexibles*. Según los principales cálculos realizados, cuyos resultados se presentan en el Cuadro 5, alrededor del 90% del gasto provincial es rígido.

Cuadro 5
Provincia de Buenos Aires
Gastos *inflexibles*
(2009–2016) (en %)

Gastos *inflexibles*	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gastos inflexibles / PBG	13,3	12,3	13,2	13,8	14,2	14,5	16,4	16,6
Gastos inflexibles / Gastos totales	89,8	88,0	88,8	91,0	92,1	91,7	90,7	88,0

Elaboración propia basada en Collino, Ruiz del Castillo y Turiansky (2017) y Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires.

Cuando se pasa al análisis de la rigidez presupuestaria por objeto del gasto, y a su vez se cruza esto con la asignación de fuentes específicas de financiamiento –como se presenta en el Cuadro 6–, la inflexibilidad presupuestaria también es mucho más elevada en los gastos corrientes que en los gastos de capital: mientras los primeros han presentado una rigidez por sobre el 90% para el periodo 2009-2016, los gastos de capital han tenido un grado de inflexibilidad superior al 50%, motivado por la afectación específica del financiamiento de este tipos de gastos.

Cuadro 6
Provincia de Buenos Aires
Gastos *inflexibles* por objeto del gasto
(2009–2016) (en %)

Gastos *inflexibles*	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gastos corrientes inflexibles / Gastos corrientes	91,4	90,8	90,9	92,3	93,3	92,9	92,2	90,2
Gastos capital inflexibles / Gastos capital	61,3	42,6	53,2	53,2	54,6	63,0	52,5	53,9
Gastos inflexibles / Gastos totales	89,8	88,0	88,8	91,0	92,1	91,7	90,7	88,0

Fuente: Collino, Ruiz del Castillo y Turiansky (2017).

Tanto la magnitud y el mayor grado de rigidez de los gastos corrientes, como la relativa menor inflexibilidad del gasto de capital, llevan a que los rubros de gastos asociados con la inversión real directa resulten la variable de ajuste en la ejecución efectiva del presupuesto.

Se plantea ahora el análisis puntual de un tipo de gasto en que incurre la Provincia de Buenos Aires, que no formó parte de lo hasta aquí revisado: las transferencias de recursos a municipios, definidas en el marco de las responsabilidades en el esquema de federalismo fiscal provincia-municipios.[6]

Con base en la información que se muestra en el Cuadro 7 se puede ver el importante peso de las transferencias a municipios dentro del gasto provincial (llegando a un pico del 14,6% del total en 2016, habiendo tenido un piso del 9% en el año 2001). Al considerar los ingresos tributarios provinciales durante el periodo bajo revisión, las transferencias a municipios se ubican en torno al 18-20% de aquellos, llegando al 23,7% en 2016 (un notable incremento de más de 22% respecto de 2015). Estos guarismos dan cuenta de un alto grado de rigidez presupuestaria por el lado de este tipo de gastos.

[6] Para un repaso rápido del caso bonaerense, véase Díaz Frers (2013).

Cuadro 7
Provincia de Buenos Aires
Transferencias a Municipios
(2000–2016) (en %)

AÑO	TOTAL transferencias a Municipios/ Gastos totales	TOTAL transferencias a Municipios/Ingresos tributarios	Transferencias corrientes a Municipios/ Ingresos tributarios	Transferencias CAP a Municipios/Ingresos tributarios
2000	11,9	18,8	18,6	0,2
2001	9,0	18,7	18,5	0,2
2002	9,5	18,0	18,0	0,1
2003	11,8	16,1	15,9	0,1
2004	13,4	17,3	16,8	0,4
2005	12,5	17,6	16,7	0,9
2006	12,2	18,0	17,3	0,6
2007	11,8	17,5	16,9	0,5
2008	11,1	17,5	17,3	0,2
2009	11,7	18,9	18,2	0,8
2010	13,3	20,7	19,1	1,6
2011	13,3	21,4	19,5	1,9
2012	12,4	18,9	18,1	0,9
2013	14,3	19,6	18,9	0,7
2014	14,4	19,7	19,0	0,7
2015	12,9	19,4	18,8	0,6
2016	14,6	23,7	19,9	3,8

Elaboración propia basada en datos de Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

Finalmente, Collino *et al.* (2017) señalan otro elemento que no siempre es destacado: las modificaciones presupuestarias. En particular, las modificaciones a los créditos presupuestarios de gastos corrientes se han ubicado del 10 al 20% entre 2009 y 2016. La conclusión de los autores es que la mayoría de los ingresos se destinaron para cubrir gastos inflexibles (o de muy baja flexibilidad, en especial, gasto en personal) y no como mecanismo discrecional para desarrollar políticas que reflejen las prioridades del Poder Ejecutivo.

En resumen, el análisis de diversas dimensiones del gasto público provincial indica el esfuerzo por conseguir mayores recursos, y su posterior aplicación se destina casi en su integridad al pago de servicios y obligaciones "comprometidos" con anterioridad, dando cuenta de que es muy pequeño el espacio fiscal por el lado del gasto para el desarrollo de nuevas acciones de política pública, así como para responder a contingencias o *shocks* no previstos.

Posibilidades de creación de espacio fiscal por el lado de los ingresos tributarios

Al considerar la dimensión de los ingresos tributarios, se plantea el análisis por el lado de los recursos de origen provincial y nacional. Al respecto, se recuerdan las principales conclusiones ya indicadas según la información del Cuadro 2, donde se vio que, con relación al PBG, los ROP son más del 7% desde 2014.

Esto lleva a pensar que no habría mucho margen para aumentar la presión tributaria provincial, en un contexto en que a la vez la presión tributaria nacional se encuentra en su máximo histórico, como sostiene Garriga (2017).

En el Cuadro 8 se muestra la evolución en particular de los principales impuestos provinciales. Se ve que los impuestos indirectos más relevantes (Ingresos Brutos y Sellos) han incrementado su participación en un quinto del total de los ROP, pasando de representar aproximadamente el 62% en el año 2000, a ser más del 82% en 2016, es decir, casi el 6% en términos del PBG.

Cuadro 8
Provincia de Buenos Aires
Evolución de los recursos tributarios de origen provincial
(2000–2016) (en %)

AÑO	Ingresos brutos/ Recursos tributarios origen provincial	Impusto sellos/ Recursos tributarios origen provincial	Inmobiliario/ Recursos tributarios origen provincial	Automotores/ Recursos tributarios origen provincial	Otros impuestos/ Recursos tributarios origen provincial
2000	53,1	8,2	16,6	10,5	11,7
2001	53,3	9,0	16,8	10,9	10,0
2002	51,5	7,3	15,1	8,2	18,0
2003	56,5	7,7	14,0	6,7	15,1
2004	59,2	7,4	12,3	5,3	15,8
2005	61,1	8,2	11,1	5,6	13,9
2006	62,8	8,5	10,6	5,8	12,3
2007	65,7	8,9	9,5	5,7	10,2
2008	72,4	8,0	7,4	5,7	6,5
2009	74,2	6,4	6,5	6,5	6,4
2010	75,5	7,5	6,5	6,1	4,4
2011	75,2	8,5	6,2	6,2	3,9
2012	73,2	8,7	7,9	6,4	3,8
2013	74,1	7,9	7,8	6,5	3,6
2014	75,7	7,2	6,0	6,3	4,8
2015	74,2	7,9	5,5	7,1	5,3
2016	72,9	8,2	6,0	8,4	4,6

Elaboración propia basada en datos de Contaduría General de Provincia de Buenos Aires.

Tomando las conclusiones de Gunter *et al.* (2017), quienes sostienen que los gobiernos que "necesiten aumentar impuestos podrían hacerlo sin perjudicar excesivamente la actividad económica cuando las tasas impositivas iniciales son bajas", pareciera que no habría mucho margen para generar mayores ingresos por el lado de los impuestos indirectos que recauda la provincia.

En contrapartida, la imposición directa patrimonial de potestad provincial (Inmobiliario y Automotores) ha pasado de ser el 28% en 2001, a ser casi la mitad de ese nivel de participación relativa en la recaudación de tributos provinciales (solamente el 14,4% del total) en 2016, aunque se han mantenido sin variantes en términos del PBG (alrededor del 1%).

De manera preliminar se podría concluir que, a pesar del aumento de la presión tributaria provincial ya mencionada, habría algún margen para aumentar la tributación directa provincial, aunque resulta indispensable recordar las notorias dificultades que podría enfrentar esta opción, como indica lo ocurrido en 2012, cuando la provincia buscó aumentar el Impuesto Inmobiliario Rural.

Por el lado de los recursos tributarios de origen nacional, en el Cuadro 9 se presentan los datos de coeficientes de coparticipación efectiva que recibe la Provincia de Buenos Aires sobre los recursos del Régimen Federal de Coparticipación de Impuestos y leyes de asignación específica.

A partir de estos datos, es evidente la pérdida de peso de la Provincia de Buenos Aires en el total de recursos tributarios que la nación distribuye a las provincias, lo que muestra las posibilidades de mayor espacio fiscal asociado con lograr aumentar la participación efectiva bonaerense en la renta federal. Esta afirmación no desconoce, de todas formas, los desafíos de la economía política asociados al hecho de que una mejora para la provincia conlleva a un deterioro del resto de las provincias o del Gobierno nacional.

Cuadro 9
Provincia de Buenos Aires
Participación en el total de ingresos tributarios de origen nacional
(2000–2016) (en %)

Provincia BA/Recursos tributarios origen nacional a provincias	
2000	24,2
2001	22,9
2002	21,9
2003	22,3
2004	21,2
2005	20,7
2006	20,3
2007	20,1
2008	19,9
2009	19,9
2010	19,6
2011	19,4
2012	19,2
2013	19,2
2014	19,0
2015	18,9
2016	18,2

Elaboración propia basada en datos de Contaduría General de Provincia de Buenos Aires y Ministerio de Hacienda de Nación.

A modo de síntesis: hechos estilizados y recomendaciones

En este documento se ha buscado indagar sobre el espacio fiscal con el que contaría la Provincia de Buenos Aires para el desarrollo de los objetivos de política pública que la administración de gobierno se plantee llevar adelante.

De esta manera, en la sección 2 del presente documento se hizo un repaso de los principales tópicos del desempeño fiscal de la Provincia de Buenos Aires, donde se da cuenta del aumento del tamaño del Estado provincial en los últimos 15 años, tanto por el lado del gasto como de los ingresos.

En la sección 3 se presentaron las estimaciones del espacio fiscal *de facto*, indicador seleccionado luego del análisis teórico presentado en la sección 1. La principal conclusión hasta aquí es el aumento del espacio fiscal bonaerense, a partir de la recuperación de los ingresos tributarios provinciales y la caída del peso relativo de la deuda pública provincial.

En la sección 4, esta conclusión es matizada en particular al considerar la dimensión del gasto público, caracterizado por su fuerte rigidez, que lleva a que los nuevos ingresos que pudiera generar la administración bonaerense se destinarían en gran medida a gastos comprometidos con anterioridad.

Esto llevaría a no tener una visión muy optimista respecto al espacio fiscal en Provincia de Buenos Aires, aun considerando las posibilidades de generar mayores ingresos impositivos, tanto por el lado de la imposición directa de competencia provincial (impuestos Inmobiliario y Automotores), como por el lado de los recursos tributarios de origen nacional, como indica claramente la actual estrategia de la administración provincial de recuperar la participación originalmente prevista para la Provincia de Buenos Aires en el reparto del Impuesto a la Ganancias, en el marco de una modificación más amplia del Régimen Federal de Coparticipación de impuestos.

De todas formas, esto no implica que no haya opciones a mano para ganar espacio fiscal por el lado de los gastos. Como plantea Schick (2008), deberían primar las visiones incrementalistas, que apunten al objetivo de largo plazo mencionado, pero buscando reducir los conflictos políticos de la reasignación y reforma de gastos públicos.

Es más, como se plantea en Nerlich y Reuter (2015), la experiencia relevante en los países de la Unión Europea muestra que las reglas relativas a la contención de gastos públicos serían aquellas que mejores resultados han logrado al momento de crear espacio fiscal, y que esto se complementaría con el desarrollo de Marcos Fiscales de Mediano Plazo (MFMP),[7] algo también planteado por Schick (2008).

Al respecto, en Marcel (2013), se considera una serie de medidas e iniciativas para crear espacio fiscal, que el autor plantea en dos ámbitos: i) dentro del presupuesto; ii) fuera del presupuesto.

En relación con las acciones dentro de los presupuestos públicos, Marcel (2013) repasa opciones como desindexar los gastos públicos, limitar el crecimiento vegetativo del empleo público, establecer límites temporales a ciertos programas y gastos presupuestarios, evaluaciones y revisiones de diversos programas de gasto. En términos actuales, este tipo de iniciativas son parte central de algunos de los principales puntos del Proyecto de Ley sobre el Régimen de Responsabilidad Fiscal impulsado por el Gobierno nacional en acuerdo con la mayoría de las provincias.[8]

Fuera del presupuesto, el planteo apunta a la reducción de los gastos (exenciones) tributarios, promoción de asociaciones público-privadas para el desarrollo de proyectos de inversión de infraestructura de envergadura, presupuestación base cero para grandes programas/categorías programáticas de gasto, y promoción del cambio de legislación de tipo permanente.

En definitiva, este conjunto de recomendaciones sería el marco dentro del cual podrían crearse condiciones para generar mayor espacio fiscal, y que permitirían proveer recursos, con un propósito específico, sin arriesgar la sostenibilidad de su posición financiera o la estabilidad de la economía, que es en definitiva el desafío de siempre del campo de investigación y acción de las finanzas públicas.

---

[7] Los MFMP involucran proyecciones de las principales variables fiscales y económicas relevantes para las finanzas públicas. Incluyen proyecciones de la actividad económica (PIB, inflación, tasa de interés, tasa de cambio, precios de *commodities*, etc.) y las finanzas públicas (ingresos, egresos, resultados presupuestarios y deuda). Para una aplicación de este esquema a gobiernos subnacionales en el caso mexicano, véase Pradelli y Melamud (2015).

[8] Véase <http://www.parlamentario.com/db/000/000509_proyecto_de_ley_de__rfrfybpg.pdf>

Referencias bibliográficas

Aizenman, J. y Jinjarak, Y. (2010), "De facto fiscal space and fiscal stimulus: definition and assessment", *Working Paper,* n° 16539, National Bureau of Economic Research, Cambridge, USA.

Botev, J., Fournier, J. y Mourougane, A. (2016), "A Reassessment of Fiscal Space in OECD Countries", *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1352, OECD Publishing, París.

Collino, F., Ruiz del Castillo, R. y Turiansky, F. (2017), "Inflexibilidad en el Presupuesto de la Provincia de Buenos Aires", *Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto* (ASAP) 57(8), Buenos Aires. <http://asap.org.ar/revista/numero/57/>

Díaz Frers, L. (2013), "Debajo del laberinto: Los sistemas de coparticipación de provincias a municipios", SEDICI, *Repositorio institucional de la UNLP*, <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/34079/>

Fanelli, J.M. y Jiménez, J.P. (2009), "Crisis, volatilidad y política fiscal en América Latina", en Kacef, O. y Jiménez, J.P. (comps.) (2009), *Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas*, Cepal, Santiago de Chile.

Garriga, M. (2017), "¿Es sostenible la presión tributaria?", blog de *Economía del Sector Público, Maestría de Finanzas Públicas Provinciales y Municipales*, FCE-UNLP, <http://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/2017/08/07/es-sostenible-la-presion-tributaria/>

Gunter, S., Riera Crichton, D., Vegh, C. y Vuletin, G. (2017), "¿Cómo enfrentar los crecientes déficits fiscales? ¿Es aumentar impuestos una opción inteligente?", blog de *Economía del Sector Público, Maestría de Finanzas Públicas Provinciales y Municipales*, FCE-UNLP, <http://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/2017/03/20/como-enfrentar-los-crecientes-deficits-fiscales-es-aumentar-impuestos-una-opcion-inteligente/>

Heller, P. (2005), "Back to Basics - Fiscal Space: What It Is and How to Get It", *Finance and Development*, 42(2), June, International Monetary Fund, Washington, D.C., USA.

Jiménez, J.P. y Ruelas, I. (2017), "Descentralización, espacio fiscal y endeudamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina", *Vox LACEA*. <http://nuevospapeles.com/nota/2718-descentralizacion-espacio-fiscal-y-endeudamiento-de-los-gobiernos-sub-nacionales-en-america-latina>

Marcel, M. (2013), "Budgeting for fiscal space and government performance beyond the great recession", *OECD Journal on Budgeting* 13(2), 9-47.

Nerlich, C. y Reuter, W. (2015), "Fiscal rules, fiscal space and procyclical fiscal policy", *ECB Working Paper Series*, n° 1872, Frankfurt, Alemania.

Ostry, A., Ghosh, A., Kim, J. y Qureshi, M. (2010), "Fiscal Space", IMF Staff Position Note (SPN/10/11), Washington, D.C., Estados Unidos.

Pradelli, J. y Melamud, A. (2015), "Desarrollo de marcos fiscales de mediano plazo en Estados de México: la experiencia del Estado de San Luis de Potosí", *Macroeconomic and Financial Management Global Practice*, Banco Mundial.

Schick, A. (2008), "Budgeting for fiscal space", *Annual Meeting Senior Budget Officials*, OECD, Viena, Austria.

Suescún, R. (2017), "El espacio fiscal en Latinoamérica: en busca del equilibrio", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., Estados Unidos. <https://blogs.iadb.org/recaudandobienestar/es/2017/02/03/espacio-fiscal-latinoamerica-busca-del-equilibrio/>

Acerca del autor

Ramiro Ruiz del Castillo

Es Economista, egresado de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), magíster en Finanzas Públicas por la misma casa de estudios, magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés) y máster en Política Económica (Universidad de Columbia, Estados Unidos).

Se desempeña como docente de grado y de posgrado en diversas universidades públicas y privadas de Argentina (UNLP, Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Isalud) y del exterior (Universidad de Chile). Es investigador categorizado en programas de incentivos.

Publica sobre economía de sectores productivos y mercado laboral; del sector público, y de infraestructura, funcionamiento y financiamiento del sector salud, en diversos países (Argentina, Chile, Inglaterra, Colombia). Además, participa como expositor y comentarista en congresos y jornadas de perfil académico y profesional.

Desarrolla su actividad laboral tanto en diversos ámbitos gubernamentales y niveles de gobierno (ministerios de Economía de Nación y Provincia de Buenos Aires, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires), como en consultorías para diversos organismos internacionales del sector privado y universidades, a nivel local y en el extranjero. Actualmente es Director de Formulación y evaluación de programas en la Subsecretaría de Finanzas del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.