

Gravámenes al comercio exterior y Constitución nacional

Las relaciones fiscales entre Nación y Provincias

Los textos constitucionales atribuyen a la Nación, con carácter exclusivo, los derechos de importación y exportación.

La experiencia histórica argentina del siglo XIX da cuenta de la importancia del sistema tributario para asegurar un sendero de progreso.

Pretender recuperar recursos gravando el comercio exterior es un desatino histórico, un error desde el punto de vista económico y fiscal.

Un aspecto de la reciente reforma impositiva de la provincia de Buenos Aires que no ha sido tenido en cuenta suficientemente, es que los gravámenes al comercio exterior son facultad exclusiva y permanente de la Nación y no pueden ser aplicados por una provincia. Aunque se intenten artilugios legales para negar una clara inconstitucionalidad, el gravamen establecido por el artículo 26 recae sobre las operaciones de importación y exportación puesto que para la economía argentina los precios de las transacciones con el exterior son fijados por los mercados externos y no son afectados por medidas tributarias como las establecidas por nuestra provincia.

Los textos constitucionales atribuyen a la Nación, con carácter exclusivo, los derechos de importación y exportación (artículos 4, 9, 75 inciso 1, 126 de la Constitución Nacional). Esto es reconocido unánimemente por la doctrina y tiene, además, un fuerte significado histórico que nos debe hacer reflexionar acerca de la manera de acordar el uso del poder tributario entre la nación y las provincias, con el fin de diseñar un sistema tributario que no perturbe las actividades económicas del país y no genere conflictos que enturbian la convivencia política y social.

Nuestra organización institucional, luego de Caseros, tuvo un problema importante respecto de la jurisdicción estatal que debía tener el poder sobre los recursos de la Aduana de Buenos Aires, entonces la principal fuente de recursos fiscales del país. La provincia de Buenos Aires y el resto de las provincias que formaban la Confederación Argentina mantuvieron una disputa por el control de esos recursos y la disputa demoró varios años la unión nacional definitiva. Casi diez años de importantes desencuentros finalizaron cuando un acuerdo inteligente y con visión de futuro solucionó el conflicto mediante la nacionalización los recursos de la Aduana y la prohibición de aduanas interiores para favorecer la libertad de comercio en todo el territorio de la Nación. El acuerdo alumbró un sistema tributario y un marco de relaciones fiscales entre nación y provincias que mantuvo una aceptación general durante muchos años y fue un factor importante del crecimiento económico sin precedentes que tuvo Argentina en los años que siguieron.

Hoy la situación difiere mucho de la de entonces, aunque el conflicto fiscal entre nación y provincias vuelve a perturbar seriamente la convivencia argentina. En 1853 los recursos de la

aduanas eran la principal fuente de recaudación. Hoy lo son los impuestos generales sobre la economía interior, particularmente a las ganancias y a los consumos, los que importan por su magnitud. Y es la manera en cómo se distribuyen esos recursos entre nación y provincias –y quien tiene el poder de decisión sobre los mismos– un tema fundamental de las instituciones fiscales en la Argentina actual.

La reforma constitucional de 1994 pretendió resolver este conflicto mediante un sistema de coparticipación impositiva y fijó la finalización del año 1996 como plazo para establecer tal sistema. Han pasado muchos años y la prescripción no ha sido cumplida. Por el contrario, las normas fiscales han evolucionado desde entonces acentuando la centralización de los recursos en el nivel nacional y el desequilibrio que tienen las provincias entre sus necesidades de gasto y las fuentes de financiamiento a las que pueden acceder. La situación creada perturba gravemente la vida económica y política de la república.

La experiencia histórica argentina del siglo XIX da cuenta de la importancia del sistema tributario para asegurar un sendero de progreso. En aquellos años, los recursos tributarios principales fueron por toda esa época, y hasta bien entrado el siglo XX, los gravámenes al consumo. Que estos fueran regresivos no significó un impedimento para que existiera un amplio consenso sobre su legitimidad, que incluyó a los sectores de menores ingresos. Aunque afectó su capacidad de compra, ello fue más que compensado por la baja de los precios de las mercancías, debido a la eliminación de las barreras al comercio –entre otras las interprovinciales–, y de las tarifas y costos de transporte. También por la producción local de alimentos baratos y, finalmente, porque el salario nominal reflejó por mucho tiempo una demanda de trabajo superior a la oferta. Este consenso fiscal que incluyó a las provincias, a la nación y a los diversos sectores sociales perduró, con algunas salvedades, hasta 1930. Resultado, en gran parte, de circunstancias que ampliaron los mercados y favorecieron el progreso, fue también condición de su continuidad¹.

Estas ideas son de gran actualidad para el debate de la política impositiva que conviene a la Argentina actual. El sistema fiscal debe contribuir a la estabilidad económica y no interferir en el desarrollo de la producción, a partir de las oportunidades que brinda el contexto externo. La inversión propicia un fortalecimiento del salario por la mayor demanda de empleo, el aumento de la productividad y el acceso a bienes a precios internacionales a partir de la eliminación de gravámenes al comercio exterior. Esta vía asegura una mejora sustancial y permanente en los sectores de menor ingreso, en clara contraposición a aquella que declamando fines redistributivos, ha creado tributos que desalientan la inversión.

La exitosa experiencia argentina de aquellos años presenta algunas lecciones oportunas, ideas claras para un país agobiado por la incertidumbre. En primer lugar, la estabilidad tributaria es fruto de consensos elementales respetados por la dirigencia política. En segundo término, el sistema tributario no debe agregar más incertidumbre a las decisiones privadas. Por último, el sistema debería tender a la descentralización del gasto como de la recaudación. En relación a esto último, la iniciativa presentada en el Congreso para aumentar la participación de provincias sobre la recaudación nacional, representaría un avance en caso de alcanzar el consenso necesario, pero insuficiente porque mantiene la falta de correspondencia fiscal.

El gobierno de nuestra provincia se equivoca si cree que puede superar su actual asfixia financiera gravando bienes patrimoniales u operaciones de comercio exterior. Generará graves inconvenientes con sus consiguientes repercusiones políticas y sociales. Pero principalmente olvida la enseñanza histórica que nación y provincias nos dejaron con la solución del conflicto de los recursos aduaneros a mediados del siglo XIX. Pretender recuperar recursos gravando el comercio exterior es un desatino histórico, un error económico y fiscal y, principalmente, implica no comprender cómo debe ser un sistema institucional tributario que favorezca la prosperidad y la convivencia económico-social del país. ■

*Roberto Cortés Conde,
La Economía Argentina
en el Largo Plazo,
Capítulo III, pág.111.*

Fundación Bolsa de Comercio de Bahía Blanca



*Los estudios del CREEBBA son patrocinados por la
Fundación Bolsa de Comercio de Bahía Blanca*

En síntesis

En esta edición de Indicadores de Actividad Económica se aborda de modo integral la situación fiscal de la provincia de Buenos Aires, atendiendo en particular las consecuencias que el desequilibrio financiero actual genera sobre las actividades portuarias de la provincia, a partir de la sanción de la ley impositiva 2010.

La primera nota resume los principales aspectos del régimen de coparticipación de impuestos, cuestión que es fundamental para comprender los actuales desequilibrios de las finanzas provinciales, especialmente los referidos a Buenos Aires, que es la provincia más perjudicada en el sistema de distribución de recursos tributarios. De manera que dicha nota contiene la perspectiva institucional e histórica, necesaria para comprender y contextualizar mejor los intentos por reducir el déficit, tal como es el caso de la reciente reforma impositiva bonaerense.

Dado que la última reforma tributaria tiene como origen el apremiante frente fiscal que se vislumbra para el próximo año, resulta necesario para tener una visión completa del problema el análisis de las cuentas provinciales, tema analizado en segundo término. Allí se describe la evolución de las principales variables fiscales durante la última década, conformadas por las series de recaudación tributaria, recursos coparticipados, gastos y servicios de la deuda, entre las más importantes.

Entre los datos salientes puede citarse la desproporcionada evolución de los recursos y los gastos. Mientras que en el período 2002-2008 los recursos tuvieron un crecimiento real del 117%, los gastos avanzaron en más de 200%. Sumado al endeudamiento previo de la provincia, resulta claro que esta performance contribuyó a profundizar la situación deficitaria y, por ende, las necesidades de financiamiento y el monto global de la deuda. Los recursos resultan insuficientes y estos apremiantes requerimientos son los que han empujado al gobierno a buscar una salida por el lado del refuerzo de los recursos tributarios propios.

Seguidamente, se analiza de modo puntual cada uno de los aspectos modificados por la ley impositiva 2010, con la finalidad de tener un marco de análisis adecuado para lograr la identificación de las consecuencias principales de la reforma. Entre las distintas modificaciones, la que generó una gran controversia fue aquella que establecía un adicional sobre el impuesto a los ingresos brutos en las operaciones de carga y descarga realizadas en las terminales portuarias bonaerenses. Debido a las consecuencias fuertemente negativas de la medida y a las reacciones de los sectores involucrados, se decide ingresar en las Cámaras un proyecto de suspensión del artículo donde se crea este nuevo gravamen. Además de la propuesta del adicional sobre los ingresos brutos, se establecen, a partir del próximo año, modificaciones a otros tributos de la provincia. Tal es el caso de la modificación en el impuesto urbano y rural (en algunos partidos de la provincia), la creación de un impuesto a las herencias o el aumento en el impuesto a los automotores. Resulta sumamente relevante también el análisis de la modificación introducida en la ley provincial 11.414 de creación del Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca como entidad de derecho público no estatal. Allí se establecía que los Consorcios de Gestión de los puertos de Bahía Blanca y Quequén estarían exentos de todo gravamen provincial existente y de los que se crearen en el futuro. De acuerdo a la última reforma de la ley impositiva que regirá a partir de 2010 dicha exención quedaría sin efecto, por lo que, en adelante, los Consorcios se encontrarían alcanzados por los impuestos provinciales.

La propuesta de suspensión del polémico artículo 26 simplemente dilata la entrada en vigencia del impuesto hasta inicios de 2011. Por ello, en cuarto lugar se analizan los posibles efectos sobre las terminales de embarques de granos y subproductos, donde se pretende reflejar los

posibles efectos del gravamen a las cargas y descargas partiendo del supuesto que la reforma impositiva se traduce en aumentos de costos de operación en la cadena de transporte convergente al puerto local.

Para explorar las posibles consecuencias de un aumento de costos de operación de las terminales locales en términos comparativos con otros terminales del país, se recurre a un esquema de análisis muy sencillo a partir del cual, se podría aportar un fundamento del posible alcance de áreas de mercado de cada puerto. Es importante aclarar que el mismo parte de suponer que el aumento de costos se traslada en forma íntegra a los clientes o usuarios del servicio a través de un aumento de tarifas. Como primera conclusión puede decirse que resulta claro que cualquier incremento de costos de operación de la cadena logística convergente al puerto local, no replicado por otros puertos, y que recaiga sobre el dador de carga (productor), generaría un desplazamiento de esta frontera de mercado.

Por otra parte, se encuentra que la disminución en la demanda de embarques podría ascender a alrededor de un millón de toneladas por año. Adicionalmente, el impacto económico de una reducción en la zona de influencia de las terminales de granos del puerto local, se centra en la reducción de embarques y sus efectos indirectos sobre otras actividades locales entre las que cabría destacar la disminución de recaudación por tasas de la administración portuaria local, la menor demanda de servicios de agencias marítimas, la pérdida de recaudación de terminales por servicios de embarque y la menor recaudación de tasas municipales.

Finalmente, se explora el impacto sobre el resto de las cargas movilizadas por los puertos locales, concluyendo acerca de las consideraciones de tipo institucional que caben a medidas de este tipo, donde se evidencia que las decisiones de los funcionarios de gobierno pueden alterar la rentabilidad de los proyectos cuando ya es tarde para buscar una alternativa mejor, al mismo tiempo que generan grandes distorsiones en los precios relativos, que son las señales que rigen las decisiones económicas. ■

Buenos Aires y la coparticipación

■ En términos per cápita, la provincia de Buenos Aires, junto con la CABA, es la jurisdicción que menos transferencias recibe.

■ Tierra del Fuego y Santa Cruz reciben respectivamente ocho y cinco veces más fondos por habitante que Buenos Aires.

■ Más de la mitad del presupuesto bonaerense corresponde a salarios por lo que el ajuste por el lado del gasto es difícil.

La delicada situación fiscal de la provincia de Buenos Aires, que ha motivado la reciente reforma impositiva, conduce necesariamente a analizar el esquema de coparticipación. El régimen de coparticipación vigente en la actualidad data, con algunas modificaciones parciales, de 1988 y es evidente que sus parámetros distributivos han quedado desactualizados, provocando un fuerte desequilibrio entre el aporte de la provincia al fondo común y el nivel de transferencias obtenidos. Adicionalmente, las fuertes restricciones institucionales que se interponen para la posible reforma del régimen, hacen que resulte muy difícil modificar el status legal del sistema de coparticipación.

El propósito de esta nota es hacer una breve repaso de la evolución del sistema de coparticipación argentino, enfatizando en las consideraciones relativas a la provincia de Buenos Aires, de modo de contar con el marco de análisis adecuado para interpretar las condiciones bajo las cuales se plantea la actual reforma impositiva.

Breve reseña histórica

Hasta 1890 el sistema tributario argentino era claramente federalista. La nación cubría sus gastos con ingresos provenientes del comercio exterior y con impuestos internos que recaudaba en los territorios nacionales¹. Las provincias financiaban sus gastos con los ingresos provenientes de impuestos sobre la propiedad y otros consumos. Luego, a partir de la crisis de la banca Baring en el mencionado año, la nación comenzó a aplicar impuestos internos en todo el territorio nacional, coparticipándolos a las provincias.

Durante la década del '30, en el contexto de la gran depresión, fue modificada la estructura impositiva nacional, implementándose una serie de tributos en las provincias y obligando a una ampliación de la coparticipación federal. En primer lugar, fueron unificados los impuestos internos y se establecieron el impuesto a los réditos y el impuesto a las ventas, que posteriormente se constituyeron en impuesto a las Ganancias (1974) e Impuesto al Valor Agregado (1975). En dicho contexto, la coparticipación primaria pasó a ser del 70,9% para la nación y del 19,1% para las provincias. El esquema de coparticipación siguió el principio devolutivo, ya que la distribución de los fondos entre provincias se basaba en el aporte de cada una a la recaudación total de impuestos internos.

En definitiva, hasta la década del '30 las relaciones fiscales entre nación y provincias se basaron, fundamentalmente, en el sistema de separación de fuentes. El ingreso y el consumo, principales fuentes de recursos tributarios, quedaron en manos de la nación, mientras que las

¹ Hasta mediados del siglo XX la Argentina contaba con catorce provincias y nueve territorios nacionales.

provincias administraron bases “menos rentables”, dando lugar a un desequilibrio vertical corregido con transferencias de nación a provincias. Esta situación produjo una dependencia política de las provincias, contrariamente a los principios de una estructura federalista. Una forma de corregir la dependencia es la instrumentación de un régimen coparticipable que se base en pautas de distribución predeterminadas, a fin de evitar la discrecionalidad del reparto y en la automaticidad de las transferencias para que la nación no pueda retener o demorar el envío de los fondos.

A partir del año 1973 se produjo un cambio definitivo en el sistema de coparticipación federal. Se creó el IVA y la distribución primaria entre nación y provincias pasó a ser del 48,5% para cada parte, quedando el remanente como un fondo compensador de desarrollo regional. El sistema dejó de ser devolutivo y comenzó a ser redistributivo, de modo que las provincias más desarrolladas comenzaron a subsidiar a las rezagadas. Al cambiar la estructura impositiva, los incentivos por controlar el gasto se desvirtuaron, debido a la forma de recaudar los impuestos y al mecanismo de distribución primaria y secundaria. El sistema exigió cada vez mayor generación de fondos para financiar un gasto creciente, especialmente de las provincias. La sobreexpansión del gasto provincial respondió en buena parte al hecho de que los gobernadores no debieran asumir el costo político de recaudar, en tanto la mayor parte de los fondos proviniera de transferencias de recursos recaudados por la nación. De todos modos, a la vez que la distribución primaria fue creciendo en el tiempo, las funciones transferidas por la nación a las provincias también fueron en aumento.

La ley 20.221 de 1973 estableció la distribución secundaria en base a coeficientes resultantes de ponderar en un 65% a la población, 25% a la brecha de desarrollo y 10% a la dispersión de la población. Estos coeficientes pusieron de manifiesto el carácter redistributivo del régimen, a favor de las provincias más pobres y despobladas. En efecto, los objetivos explícitos del régimen fueron garantizar una mayor estabilidad a los sistemas financieros provinciales y conferir un trato diferencial a las provincias con menores recursos, a fin de posibilitar la adecuada prestación de servicios públicos y asegurar la igualdad de tratamiento a todos los habitantes.

Es claro que, aunque los coeficientes de distribución hayan sido razonables en un primer momento, la realidad económica es cambiante y hace que los mismos tiendan a desactualizarse, cosa que, efectivamente, ocurrió. El inconveniente es que atender a los reclamos de modificación de los desactualizados coeficientes es altamente conflictivo porque se trata de juegos de suma cero, a lo que se agrega el sistema de decisión institucional que es de cuasi-unanimidad. Esta conjunción de valores hace que se tienda al *statu quo* en materia de coparticipación.

La ley 23.548 de 1988 estableció un régimen “transitorio” que nunca se modificó luego legalmente, aunque sí se modificó de hecho. La distribución primaria quedó fijada en 42,34% para nación, 54,66% para provincias, 2% también para provincias pero con un criterio particular de distribución distinto del general y 1% para Aportes del Tesoro Nacional (ATN), estos últimos destinados a las provincias pero a discreción de la nación. Por su parte, la distribución secundaria se definió por coeficientes basados en la historia” y la situación política del momento.

Aspectos recientes

Más allá de los puntos importantes comentados en la sección anterior, la ley de coparticipación no tuvo modificaciones sustanciales desde el punto de vista formal. No obstante, en los hechos, la situación cambió en virtud de diversas circunstancias y mecanismos.

En primer lugar, las funciones traspasadas a las provincias han ido en aumento y, con ellas, los gastos y las necesidades de financiamiento. El caso más saliente ha sido el de la educación

que, a partir de la ley 24.049 de 1992 fue transferida por la nación. En efecto, en julio de ese año se trasladaron a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, como así también las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos.

Además de los crecientes compromisos provinciales por las mayores funciones asumidas, el coeficiente de distribución primaria "real" fue descendiendo por la aparición de "precoparticipaciones", es decir, disposiciones destinadas a derivar recursos de la masa coparticipable para funciones nacionales.

A principios de la década del noventa, las necesidades financieras del Tesoro Nacional, principalmente como consecuencia del déficit recurrente del Sistema Nacional de Seguridad Social, dieron lugar a un proceso de creación, modificación y eliminación de impuestos nacionales, de afectaciones previas a la distribución entre la nación y las provincias de determinados impuestos para fines específicos y de firma de diversos pactos fiscales que impusieron un techo a las transferencias provinciales. A partir de 1991, año en que se cedió al Régimen Nacional de Previsión Social un porcentaje de la recaudación de ciertos tributos nacionales, las provincias fueron perdiendo sistemáticamente ingresos provenientes de la recaudación, de manera tal que los porcentajes de distribución de recursos pasaron a ser, en la práctica, menores que los dispuestos por ley.

En el caso concreto de la reforma previsional, la implementación del sistema de capitalización y la creación de las AFJP determinaron en su momento una pérdida de recursos para la nación, que buscó resolverse mediante el mecanismo de precoparticipación. Este año se produjo la reestatización de las AFJP, pese a lo cual la nación no devolvió a las provincias la precoparticipación tomada.

En virtud de las cuestiones antes comentadas, se estima que, desde el inicio de la década del noventa, las provincias argentinas han perdido un 33% de participación². El Gráfico 1 muestra la evolución de la participación *real* de las provincias en la distribución de los recursos recaudados por la nación. Los datos estimados para 2009 indican menos del 25% de participación de las provincias frente a casi un 38% de la Administración Nacional y un 39% de la Seguridad Social. Asimismo, puede apreciarse la trayectoria claramente descendente en el coeficiente de coparticipación primaria real que, en 2002 determinaba más del 30% de fondos para las provincias frente al 24,8% estimado en la actualidad.

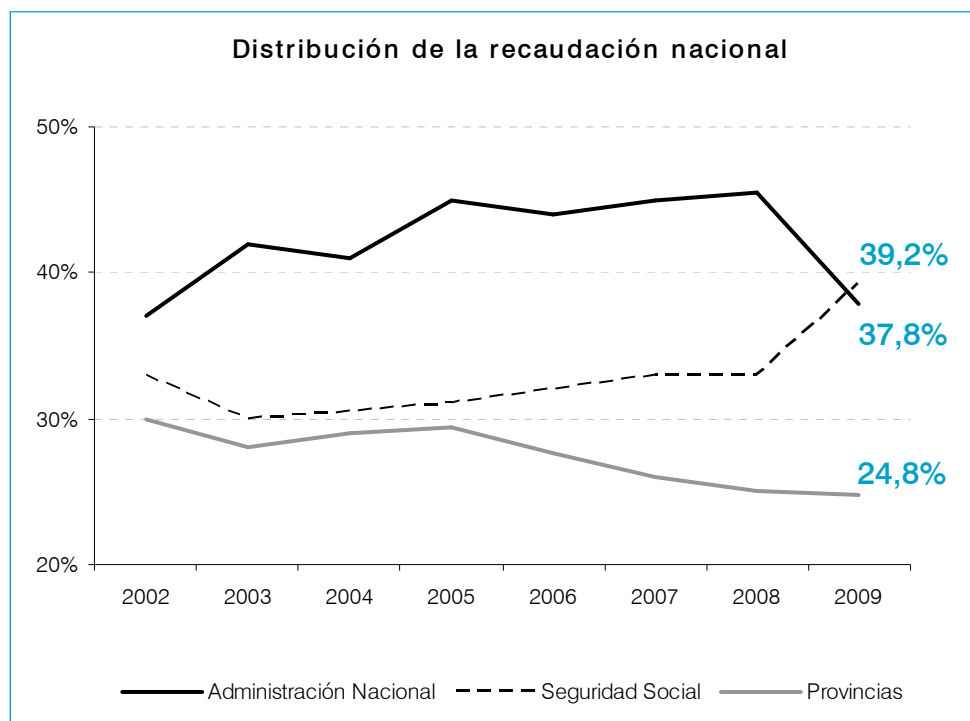
Si bien la recaudación tributaria aumentó considerablemente desde 2002, es importante tener presente que el principal crecimiento se registró en impuestos no coparticipables, como los gravámenes sobre el comercio exterior, o poco coparticipables, como el impuesto a las transacciones financieras. Tomando las estadísticas de recaudación deflactadas se tiene, por ejemplo, que mientras el IVA y el impuesto a las Ganancias crecieron en términos reales cerca de un 200% en el período 2002-2008, los derechos de exportación e importación lo hicieron en alrededor de 300%.

Por otra parte, la situación de las provincias se agravó por la política salarial de aumentos, sobre todo teniendo en cuenta que la proporción de remuneraciones en el gasto provincial es importante y menor que la que posee la nación. La provincia de Buenos Aires, por ejemplo, destina más del 50% de su gasto a remuneraciones, mientras que en la nación los gastos en personal no alcanzan a representar el 12% del total de erogaciones³. Aquí el punto es que las decisiones de aumento en los salarios son tomadas por la nación, con el correspondiente rédito político que eso significa, pero pagadas por las provincias que, careciendo de recursos propios aumentan progresivamente su dependencia de la caja de la nación, reforzando de este modo el poder político del gobierno.

² Fuente: Clarín - 14 de octubre de 2009.

³ Fuente: Ministerio de Economía de la Nación y Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Gráfico 1



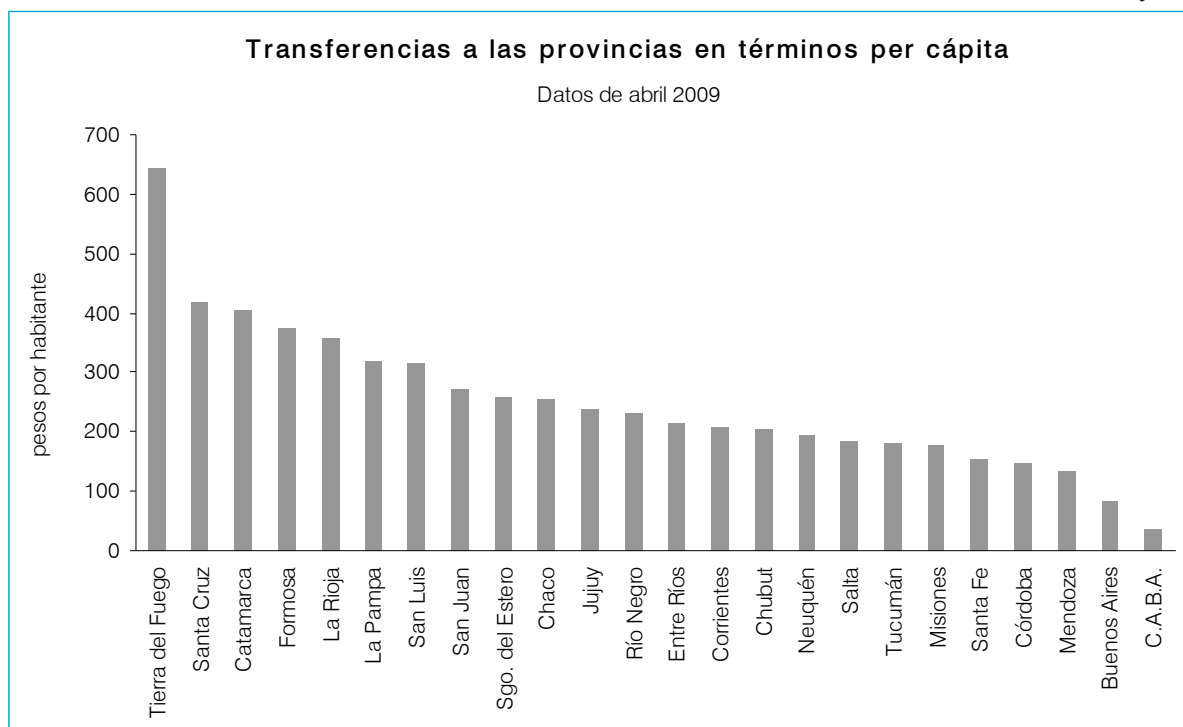
Fuente: *La Nación*, 9/08/09, en base a datos de *Economía y Regiones*

El caso de la provincia de Buenos Aires

La situación bonaerense es común a la de todas las provincias, según los puntos analizados anteriormente: pérdida en la coparticipación primaria real, aumento de funciones y gastos, creciente dependencia de la caja nacional y fuerte endeudamiento, entre los principales factores. Sin embargo, en términos cuantitativos, el desequilibrio de la provincia de Buenos Aires es el más grave, por tratarse de la provincia más poblada, con alta incidencia de la pobreza, con mayor aporte al fondo común y menor nivel de transferencias per cápita junto con la Ciudad de Buenos Aires. El Gráfico 2 ilustra la última afirmación al mostrar el nivel de transferencias per cápita por jurisdicción, según datos de abril último. En el gráfico puede apreciarse cómo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires reciben el menor aporte por habitante: 38 y 82 pesos respectivamente para el mes considerado. En el otro extremo están provincias como Tierra del Fuego y Santa Cruz, que captan respectivamente ocho y cinco veces más que Buenos Aires (643 y 419 pesos por habitante en el período bajo análisis)

En verdad, Buenos Aires partió de una posición "perdedora" ya desde 1973, cuando era una provincia rica y redistribuía a favor de las demás. Luego su situación se agravó a partir de la ley 23.548, ya que los coeficientes de distribución secundaria cambiaron en su contra. El Cuadro 1 muestra la comparación de coeficientes de distribución secundaria totales y per cápita entre el período 1985-1987 y 1988, en virtud de la aplicación de la ley 23.548. En términos agregados se observa un retroceso de las denominadas provincias "avanzadas" a favor de las "rezagadas". Concretamente, el promedio de distribución cayó de 49% a 44% en el primer caso y aumentó de 24,8% a 27,5% en el segundo. En particular, el coeficiente para Buenos Aires pasó del 28,3% al 22% luego de la reforma. Las conclusiones se replican al analizarse la coparticipación per cápita. Tomando un índice promedio igual a 100 para el total de provincias, se tiene que las provincias avanzadas desmejoraron su participación, al caer su índice de 72 a 65, en tanto que el correspondiente a las rezagadas pasó de 169 a 190. La provincia de

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias - Ministerio de Economía e INDEC

Buenos Aires, específicamente evidenció una desmejora en su posición relativa, materializada en su índice, que bajó de 65 a 51. Es decir que la provincia, que ya estaba en una posición desfavorable, expresada por el índice igual a 65, por debajo del promedio de 100, acentuó su condición. Una situación diametralmente opuesta enfrentaron otras provincias, como es el caso de Santa Cruz, cuyo índice se hallaba muy por encima de la media (302), posición que se fortaleció con la reforma de 1988 (el índice pasó a 344).

La posibilidad de Buenos Aires de hacer un ajuste por el lado del gasto es muy limitada, ya que la participación del componente salarial es importante. Según datos del presupuesto ejecutado 2008, sobre un gasto total de 42,6 mil millones de pesos, 22,8 mil millones, es decir, más de la mitad, correspondieron a remuneraciones. Las funciones de educación, salud y policía a cargo de la provincia, por mencionar algunas, presentan una elevada intensidad trabajo y determinan una estructura de personal en la provincia bastante inflexible.

Las circunstancias que en su momento hicieron que Buenos Aires aportara a favor de provincias rezagadas se modificaron. En la actualidad los bolsones de pobreza que se concentran especialmente en el conurbano bonaerense definen una situación muy distinta a la que regía en el contexto del régimen de coparticipación original. Según estimaciones privadas, que difieren sustancialmente de las oficiales por no estar alteradas por subestimación de los índices de inflación, la pobreza urbana en la provincia de Buenos Aires supera el 40%.

Aunque electoralmente Buenos Aires es la provincia más importante, desde el punto de vista financiero y, en última instancia, político se encuentra sometida por su dependencia de la centralización de la caja, lo que la coloca en la paradójica situación de no poder hacer valer su peso electoral para mejorar sus intereses.

El perjuicio que significa para Buenos Aires su posición en el régimen de coparticipación, la

Cuadro 1

Coeficientes de distribución secundaria				
Provincias	Distribuidores totales		Coparticipación per cápita (*)	
	1985-1987	Ley 23.548 (1988)	1985-1987	Ley 23.548 (1988)
Avanzadas	49,0%	44,0%	72	65
Buenos Aires	28,3%	22,0%	65	51
Santa Fe	8,2%	9,0%	83	91
Córdoba	8,2%	8,9%	86	92
Mendoza	4,3%	4,2%	89	87
Baja densidad	9,5%	9,3%	194	192
Chubut	2,0%	1,6%	187	150
Santa Cruz	1,4%	1,6%	302	344
La Pampa	1,7%	1,9%	200	226
Río negro	2,6%	2,5%	168	165
Neuquén	1,8%	1,7%	187	178
Intermedias	17,1%	19,2%	133	149
San Juan	2,6%	3,4%	139	182
San Luis	1,7%	2,3%	197	267
Entre Ríos	3,8%	4,9%	106	135
Tucumán	4,8%	4,8%	124	122
Salta	4,2%	3,8%	158	145
Reazgadas	24,8%	27,5%	169	190
La Rioja	1,7%	2,1%	258	317
Catamarca	2,0%	2,8%	236	332
Corrientes	3,8%	3,7%	142	141
Jujuy	2,5%	2,8%	151	173
Misiones	3,5%	3,3%	147	140
Chaco	4,6%	5,0%	162	178
S. del Estero	4,3%	4,1%	179	174
Formosa	2,4%	3,7%	205	308
(*) Promedio gobiernos provinciales = 100				

Fuente: Alberto Porto - *Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal*, Universidad Nacional de La Plata, 2004.

⁴ Fuente: *La Política*, 20 de noviembre de 2009.

dificultad de modificar esa situación y el deterioro de la situación financiera de la provincia, acentuado por el crecimiento del gasto y el estancamiento de la recaudación, a lo que se suma el delicado panorama de la pobreza, se identifican entonces como los factores determinantes de la reciente reforma impositiva orientada a reforzar la recaudación. No obstante, la recaudación adicional esperada constituye un paliativo muy pequeño frente al déficit proyectado, que podría alcanzar los 12 mil millones de pesos este año según estimaciones privadas⁴. Vale decir que la actual reforma resulta altamente costosa en términos políticos, cuestionable desde el punto de vista económico por la perturbación que la misma introduce sobre las decisiones económicas y con un aporte moderado frente al fuerte déficit que enfrenta la provincia, cuyo origen se encuentra en cuestiones mucho más estructurales. ■

La situación fiscal de la provincia de Buenos Aires

La recaudación bonaerense fue de 15,4 mil pesos en los nueve primeros meses de 2009. Tres cuartas partes de la misma corresponde al Impuesto a los Ingresos Brutos.

El déficit de la provincia de Buenos Aires alcanzó el año pasado los 3,16 mil millones de pesos, en tanto que el endeudamiento fue superior a los 3,6 mil millones.

Las necesidades de financiamiento de la provincia estimadas para 2009 ascenderían a 7,3 mil millones de pesos, factor de peso en la reciente reforma impositiva implementada.

La flamante reforma impositiva aprobada para la provincia de Buenos Aires pone de manifiesto su delicada situación fiscal y la creciente necesidad de financiamiento de su gobierno. En tal sentido, resulta oportuno analizar la evolución reciente de las cuentas públicas de la provincia, a fin de comprender mejor el apremio financiero que fundamentó este incremento en la presión fiscal bonaerense.

El presente informe describe la evolución de las principales variables fiscales durante la última década, conformadas por las series de recaudación tributaria, recursos coparticipados, gastos y servicios de la deuda, entre las más importantes, con el propósito de contar con un panorama completo del cuadro fiscal de la provincia y, en ese contexto, juzgar la reforma sancionada.

Recursos

De acuerdo a las cifras definitivas correspondientes al ejercicio 2008, la provincia de Buenos Aires cuenta con aproximadamente 36,6 mil millones de pesos en concepto de recursos públicos de diferente naturaleza. Casi la totalidad de los mismos –un 98%– se compone de ingresos corrientes y poco más del 2% está explicado por recursos de capital. El total de recursos prácticamente cuadriplica al nivel de 1999 en términos corrientes y, en cambio, resulta un 50% superior si se elimina el efecto inflacionario y se toman las series a valores constantes.

A su vez, los ingresos corrientes se explican casi en su totalidad por recursos tributarios. Los recursos tributarios del último año ascendieron a 32,6 mil millones de pesos, de los cuales, el 55% es de origen provincial y el 45% de jurisdicción nacional. Los ingresos corrientes no tributarios alcanzan los mil millones de pesos, aproximadamente, y tienen una participación cercana al 3% en el total de recursos provinciales. En tanto, las transferencias y rentas de la propiedad superan los 2 mil millones de pesos y representan casi el 6% del total de recursos bonaerenses. El Cuadro 1 muestra el detalle de la composición de los recursos de la administración general de la provincia de Buenos Aires entre los años 1999 y 2008 expresados en valores corrientes.

Para evaluar la performance de los ingresos provinciales, lo ideal es recurrir a cifras deflactadas, a fin de observar el comportamiento de los mismos en términos reales, excluyendo las distorsiones

Recursos de la Provincia de Buenos Aires

Cuadro 1

En millones de pesos corrientes

CONCEPTO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
INGRESOS CORRIENTES	8.767,5	8.959,0	7.688,4	8.288,0	11.341,8	15.260,0	18.968,1	21.824,9	28.009,3	35.689,7
TRIBUTARIOS	8.244,3	8.268,8	7.163,2	7.468,5	10.202,5	13.718,6	16.564,7	19.846,6	25.433,9	32.623,7
DE ORIGEN PROVINCIAL	4.346,4	4.163,3	3.601,8	4.297,7	5.734,5	7.211,6	8.595,3	10.602,0	13.082,0	17.749,7
Impuesto sobre Ingresos Brutos	2.116,9	2.031,4	1.791,3	2.085,2	3.105,7	4.141,8	5.174,2	6.541,8	8.107,6	12.355,2
Impuesto a los Sellos	377,9	315,0	302,9	295,5	425,3	509,4	685,2	909,5	1.144,0	1.391,4
Impuesto Inmobiliario	591,4	626,6	555,6	596,8	766,2	974,5	1.164,8	1.167,5	1.338,9	1.351,1
Impuesto a los Automotores	433,4	397,6	364,5	326,8	368,7	403,4	552,0	687,4	808,2	1.054,9
Plan Regularización de Deudas	568,7	423,9	159,3	449,7	680,5	870,0	737,2	976,6	965,9	846,1
Otros	258,1	368,9	428,2	543,7	388,0	312,6	281,9	319,3	717,5	750,9
DE JURISDICCION NACIONAL	3.897,9	4.105,4	3.561,4	3.170,8	4.468,0	6.507,0	7.969,5	9.244,6	12.351,9	14.874,0
Distribución Secundaria	2.317,5	2.312,5	2.048,9	1.862,2	2.784,8	4.313,8	5.397,6	6.471,8	8.500,0	10.339,8
Cop. Leyes Especiales	1.557,3	1.775,1	1.496,2	1.293,0	1.527,7	2.025,2	2.464,7	2.551,7	3.577,5	4.153,9
Otros	23,1	17,9	16,2	15,7	155,6	167,9	107,2	221,1	274,4	380,4
NO TRIBUTARIOS	151,4	285,9	261,6	378,6	519,0	597,8	1.294,2	785,4	805,3	1.017,7
TRANSFERENCIAS Y OTROS	371,9	404,3	263,6	441,0	620,4	943,6	1.109,2	1.192,9	1.770,1	2.048,2
Transferencias	250,0	266,3	178,5	344,0	451,8	754,0	925,1	987,8	1.421,1	1.621,9
Rentas de la Propiedad	8,2	17,0	11,4	12,3	35,9	53,8	27,8	51,3	157,7	200,2
Otros	113,6	121,1	73,8	84,7	132,6	135,9	156,3	153,9	191,3	226,1
RECURSOS DE CAPITAL	722,2	126,5	98,0	909,9	179,9	217,9	590,8	835,6	882,6	867,4
TOTAL	9.489,7	9.085,4	7.786,4	9.197,9	11.521,7	15.478,0	19.558,9	22.660,5	28.891,9	36.557,0

Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires

¹ Se empleó como deflactor al Índice de Precios al Consumidor CREEBBA, al igual que en los sucesivos ejercicios de estimación de cifras en términos reales.

introducidas por la inflación. El Cuadro 2 expone la evolución de los recursos públicos de la provincia por principales categorías en valores constantes¹. Calculando la variación absoluta entre puntas de todos los conceptos, resulta que los ingresos no tributarios fueron los de mayor crecimiento, estimado en más de 160%, aunque la magnitud de éstos no es demasiado significativa en el total de recursos de la provincia. Las transferencias le siguieron en importancia, con un incremento del 115% entre 1999 y 2008, si bien tampoco revisten un gran peso relativo dentro de los ingresos públicos. En el caso de los recursos tributarios, que son los fundamentales en la estructura de recursos, los propios avanzaron casi un 60% durante el período, mientras que los de jurisdicción nacional lo hicieron en algo menos del 50%.

Resulta interesante el dato que indica que los recursos propios crecieron porcentualmente más que los nacionales. Esto muestra la política de centralización y sus consecuencias: a) la presión fiscal nacional creció muchísimo en el período (desde el 2003, aproximadamente, del 20% al 30% del PBI); b) el contribuyente bonaerense sufrió el aumento de la presión nacional y un aumento aún mayor de la presión provincial, pese a lo cual hay un estado deficiente en los principales servicios provinciales: ecuación, salud, seguridad, justicia, administración.

Al observar la variación interanual del total de recursos en cada uno de los ejercicios fiscales de la década, se comprueba el efecto negativo del cuadro de recesión económica sobre las cuentas de la provincia, como así también el impacto positivo de la posterior reactivación. En efecto, hasta el año 2002 inclusive se produjo una aceleración en la caída de los recursos

Recursos de la provincia de Buenos Aires en valores constantes

Cuadro 2

En millones de pesos

CONCEPTO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Var 99/08
Recursos tribut. origen provincial	4.319,4	4.135,9	3.639,3	3.059,9	3.983,2	4.768,9	5.110,6	5.679,9	6.053,8	6.901,3	59,8%
Recursos tribut. jurisdicción nacional	3.873,7	4.078,4	3.598,4	2.257,6	3.103,5	4.303,0	4.738,5	4.952,7	5.715,9	5.783,2	49,3%
Ingresos no tributarios	150,4	284,0	264,4	269,6	360,5	395,3	769,5	420,8	372,7	395,7	163,0%
Transferencias	369,6	401,6	266,4	314,0	430,9	624,0	659,5	639,1	819,1	796,4	115,5%
Recursos de capital	717,7	125,6	99,0	647,9	124,9	144,1	351,3	447,7	408,4	337,2	-53,0%
TOTAL	9.431	9.026	7.867	6.549	8.003	10.235	11.629	12.140	13.370	14.214	50,7%
Variación interanual	-	-4,3%	-12,8%	-16,8%	22,2%	27,9%	13,6%	4,4%	10,1%	6,3%	

Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y elaboración propia en base a IPC CREEBBA

provinciales, que llegó a ser del 17% en este último año. A partir de aquí, la performance se revirtió, iniciándose una importante recuperación, especialmente en los ejercicios 2003 y 2004, en donde los recursos crecieron en promedio un 25% en cada año. Posteriormente, la tendencia de aumento de los recursos fue desacelerándose, mejorando considerablemente en 2007, para luego concluir en una variación interanual del orden del 6%, siempre hablando en términos reales.

Recursos tributarios propios

La recaudación total de la provincia de Buenos Aires fue de 17,3 mil pesos en 2008, en tanto que alcanzó los 15,4 mil pesos en los nueve primeros meses de 2009. Tres cuartas partes de dichos ingresos tributarios están explicadas por la recaudación del Impuesto a los Ingresos Brutos (ver Gráfico 1). Otros gravámenes de importancia son Inmobiliario, Automotores y Sellos, cada uno de los cuales genera entre el 6% y el 7% de los recursos tributarios de la provincia. El 6% restante se compone de los ingresos por Fondo Provincial de la Vivienda - FOPROVI-, impuestos a la energía y regulaciones.

Importancia relativa de los impuestos provinciales en la recaudación total - Año 2009

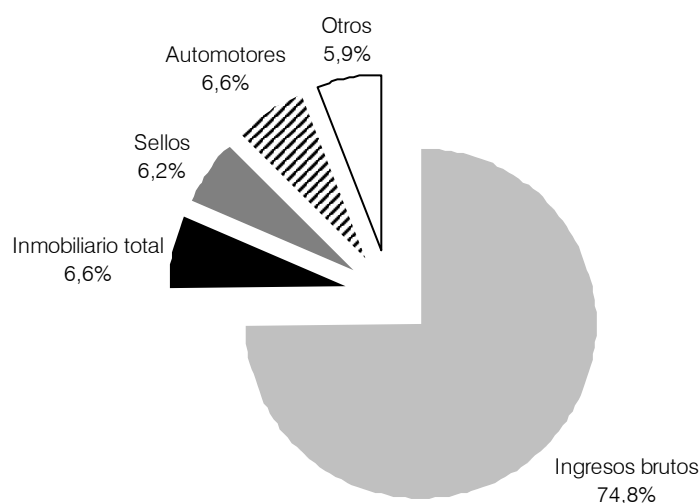


Gráfico 1

Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires

Entre 1999 y 2008, la recaudación total se cuadruplicó en valores corrientes, mientras que en términos constantes se incrementó en un 60%. El Cuadro 3 muestra el detalle de la recaudación bonaerense total y por tipo de impuesto en cada uno de los ejercicios del período de interés. La primera parte del cuadro muestra las cifras corrientes y la segunda, los montos deflactados. Como puede observarse, los ingresos tributarios mostraron una evaluación positiva constante en valores corrientes. El cálculo de variación entre puntas (1999-2008) indica que el mayor incremento correspondió a Ingresos Brutos, cuya recaudación se elevó casi un 500% en el período. En segundo término se posicionan el Impuesto a los Sellos y el Impuesto Inmobiliario Rural, que avanzaron 260% y 250% respectivamente.

Recaudación anual de la Provincia de Buenos Aires

Cuadro 3

En miles de pesos corrientes

Año	Recaudación total	Ingresos brutos	Inmobiliario total	Inmobiliario urbano	Inmobiliario rural	Sellos	Automotores	Otros
1999	4.128.798	2.099.445	557.262	431.520	125.742	387.042	424.694	660.355
2000	3.838.104	2.036.198	636.342	509.585	126.756	315.436	401.313	448.815
2001	3.354.636	1.787.277	565.166	456.412	108.753	303.480	364.524	334.189
2002	4.059.857	2.090.345	611.415	488.587	122.828	296.050	331.601	730.446
2003	5.508.778	3.112.279	770.256	584.590	185.666	425.630	371.047	829.566
2004	6.988.263	4.139.036	861.837	642.682	219.156	514.328	371.014	1.102.048
2005	8.374.656	5.120.561	928.547	681.287	247.260	689.612	469.181	1.166.755
2006	10.354.402	6.497.543	1.102.124	662.662	393.137	882.058	597.656	1.275.021
2007	12.946.007	8.506.267	1.224.293	738.065	437.732	1.152.997	741.375	1.321.075
2008	17.331.958	12.553.835	1.280.373	795.782	435.954	1.382.278	994.704	1.120.768
2009*	15.352.906	11.480.921	1.005.626	696.640	273.289	946.330	1.016.981	903.048
Var 99/08	320%	498%	130%	84%	247%	257%	134%	70%

En valores constantes (miles de pesos)

Año	Recaudación total	Ingresos brutos	Inmobiliario total	Inmobiliario urbano	Inmobiliario rural	Sellos	Automotores	Otros
1999	4.103.188	2.086.422	553.805	428.843	124.962	384.641	422.060	656.258,9
2000	3.812.800	2.022.774	632.147	506.225	125.920	313.356	398.667	445.856,1
2001	3.389.524	1.805.865	571.044	461.159	109.884	306.636	368.315	337.664,6
2002	2.890.629	1.488.331	435.329	347.875	87.454	210.788	236.101	520.079,5
2003	3.826.456	2.161.822	535.028	406.062	128.966	295.647	257.733	576.225,4
2004	4.621.259	2.737.098	569.923	424.998	144.925	340.119	245.347	728.771,9
2005	4.979.396	3.044.579	552.095	405.079	147.016	410.029	278.965	693.728,2
2006	5.547.293	3.481.010	590.455	355.016	210.620	472.556	320.190	683.082,9
2007	5.990.855	3.936.335	566.550	341.545	202.564	533.557	343.076	611.336,7
2008	6.738.876	4.881.084	497.825	309.410	169.504	537.446	386.753	435.768,2
2009*	5.351.552	4.001.896	350.530	242.827	95.260	329.862	354.488	314.774,8
Var 99/08	64,2%	133,9%	-10,1%	-27,9%	35,6%	39,7%	-8,4%	-33,6%

*Hasta septiembre

Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires

Cuando se analizan las cifras en valores constantes, puede apreciarse que no existe una trayectoria ascendente ininterrumpida sino que, tanto en el total como en la recaudación particular de cada de impuesto, existieron altibajos relacionados con el nivel general de actividad económica y el cuadro de inflación. El cálculo de variaciones entre puntas vuelve a posicionar a Ingresos Brutos en primer lugar, aunque con un incremento del 134%. En el caso de Sellos, la suba se estima en casi 40%, mientras que en el Impuesto Inmobiliario Rural, la misma se ubica en el orden del 36%. Algunos tributos que merecen especial atención son el Inmobiliario Total y Urbano y Automotores. En estos casos se ha dado una situación de aumento nominal de la recaudación y de caída en términos reales. Más concretamente, los mencionados gravámenes aportaron aumentos respectivos del 130%, 84% y 134% a la recaudación corriente pero involucraron bajas del 10%, 30% y 8% en valores constantes.

Recursos de origen nacional

El flujo de recursos tributarios de jurisdicción nacional hacia la provincia de Buenos Aires pasó de casi 4 mil millones de pesos en 1999 a poco menos de 15 mil millones en 2008, lo que significó un incremento del 282% en términos corrientes. Sin embargo, eliminando el efecto de la inflación registrada en ese período, el aumento en términos reales fue del 49%. El Gráfico 2 muestra la evolución anual de los recursos de origen nacional, tanto en montos corrientes como en valores constantes. De esta forma, es posible apreciar la diferencia de crecimiento según se considere o no el efecto de la suba de precios. Por ejemplo, en el último año, los fondos coparticipados se incrementaron más del 20% en términos nominales y avanzaron poco más del 1% en valores reales.

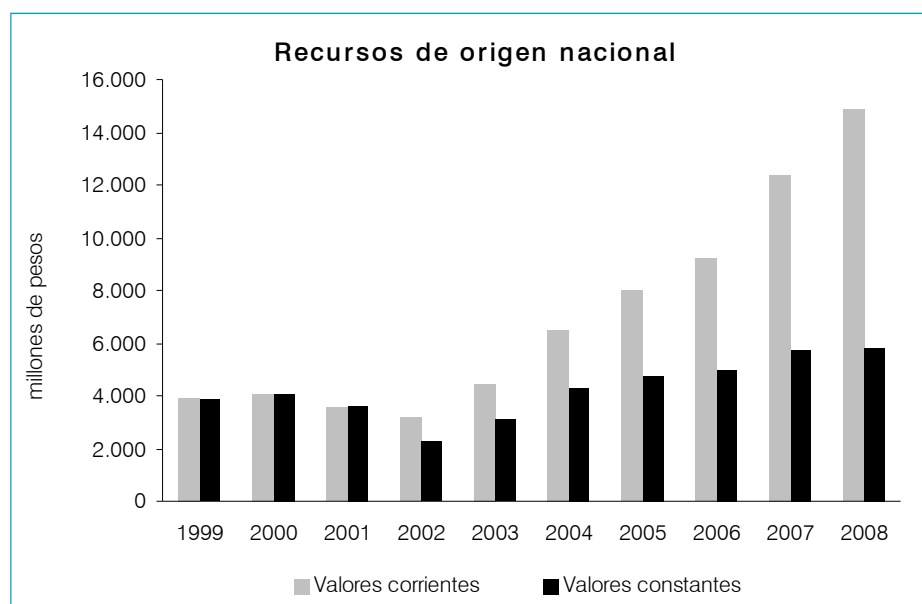


Gráfico 2

Fuente: Ministerio de Economía - Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias

Según los últimos datos disponibles, correspondientes a abril 2009, Buenos Aires capta el 22% del total de fondos coparticipables a las provincias. Le siguen en importancia Santa Fe y Córdoba, con participaciones relativas del 9% en cada caso. En el otro extremo, Tierra del Fuego, con un 1,3%, constituye la provincia con menor participación. El Cuadro 4 muestra el detalle de asignación de fondos de origen nacional por provincia y para la Ciudad de Buenos Aires y el peso relativo de cada jurisdicción en el total coparticipable.

Cuadro 4

Recursos de origen nacional		
Correspondientes al mes de abril de 2009 - En millones		
Jurisdicción	Recursos coparticipados	Peso relativo
Buenos Aires	1.137,5	22,0%
Santa Fe	459,6	8,9%
Córdoba	448,7	8,7%
Chaco	250,6	4,8%
Entre Ríos	247,4	4,8%
Tucumán	241,0	4,7%
Mendoza	212,4	4,1%
Sgo. del Estero	208,8	4,0%
Salta	198,0	3,8%
Corrientes	192,8	3,7%
Formosa	182,4	3,5%
Misiones	172,7	3,3%
San Juan	168,2	3,3%
Jujuy	145,0	2,8%
Catamarca	135,9	2,6%
Río Negro	128,5	2,5%
San Luis	115,4	2,2%
La Rioja	103,9	2,0%
La Pampa	95,3	1,8%
Neuquén	92,4	1,8%
Chubut	85,1	1,6%
Santa Cruz	82,5	1,6%
Tierra del Fuego	65,0	1,3%
TOTAL PROVINCIAS	5.169,1	100%
C.A.B.A.	106,8	

Fuente: Ministerio de Economía de la Nación

Gastos

El presupuesto de gastos de la provincia de Buenos Aires para el ejercicio 2009 asciende a 60,4 mil millones de pesos. Tal como muestra el Gráfico 3, la mayor parte de los fondos está concentrada en la partida servicios sociales, que capta cerca del 60% del presupuesto de gastos. Dentro de esta categoría están comprendidos los gastos en salud, seguridad social, educación y cultura, promoción y asistencia social, ciencia y técnica, vivienda, deportes y recreación, entre otros. En tanto, la administración gubernamental le sigue en importancia, con una asignación de recursos de cerca de 5 mil millones para 2009, que equivalen al 23% del presupuesto total. Los servicios de seguridad social y la deuda pública, con pesos relativos del 8% y 7% respectivamente ocupan las siguientes posiciones. Los servicios económicos, que comprenden las partidas para energía, combustible, comunicaciones, transporte, suelo y recursos naturales, entre otras, absorbe la menor parte del gasto total de la provincia, unos 2,3 mil millones de pesos.

Distribución del gasto según finalidad en la provincia de Buenos Aires - Presupuesto 2009

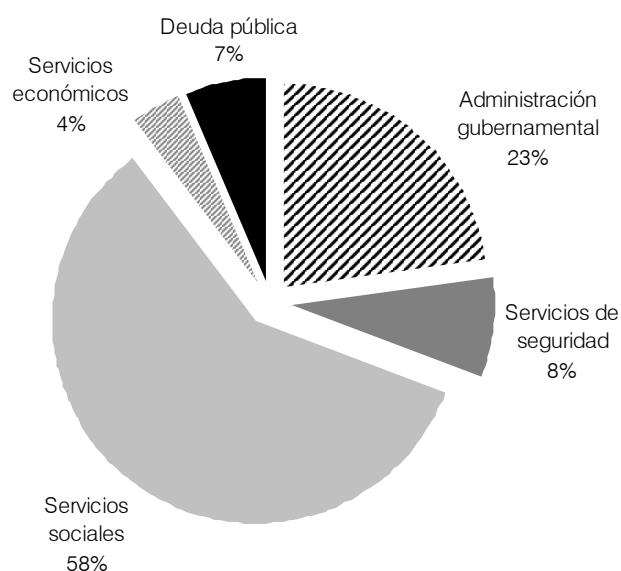


Gráfico 3

Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires

La evolución del gasto por apertura está reflejada en el Cuadro 5 que muestra, por un lado, las cifras corrientes y, por el otro, los montos deflactados a fin de medir el comportamiento en términos reales desde la devaluación. Como puede apreciarse, el presupuesto de gastos para 2002 era de 9,8 mil millones de pesos, lo quiere decir que en el período 2002-2009, el nivel de gastos de la provincia se incrementó en más de 500%. En particular, los servicios sociales y la administración gubernamental crecieron por encima de la media. En el caso de la deuda pública, la misma avanzó en más de 360%. Aun cuando se analizan las cifras descontando el efecto inflacionario resulta que la expansión del gasto fue considerable. Se estima que entre 2002 y 2009, el nivel de gasto se elevó un 200% en términos reales.

El análisis del gasto por finalidad indica que la partida asignada a personal absorbe la mayor parte de los recursos (ver Cuadro 6). Concretamente, en 2009 se presupuestaron casi 25 mil millones de pesos en concepto de pagos a personal, que representan más del 40% del monto global. Las transferencias, que superaron los 22 mil millones de pesos en el presupuesto 2009, ocupan el segundo lugar, con una asignación del 37% del gasto total. El resto se distribuye entre servicios de la deuda (7%), bienes de uso (5%), servicios no profesionales (4%), activos financieros (4%) y bienes de consumo (2%). Cuando se evalúa el crecimiento de las cifras de gastos resulta que, tanto en valores corrientes como constantes, las partidas para bienes de uso y activos financieros fueron las que verificaron mayor incremento entre puntas. En menor medida, se destacó el avance en gastos de transferencias y personal, con subas reales del 294% y 144% respectivamente.

El análisis anterior se refiere a los presupuestos proyectados. Sin embargo, cuando se analizan las ejecuciones presupuestarias de la provincia, la situación se interpreta como más delicada aún. Los datos de la ejecución 2008 indican que, frente a una proyección de gasto inicial de 37,8 mil millones de pesos, el gasto efectivo de la provincia fue de 42,6 mil millones, considerando aplicaciones financieras, y de 39,7 mil millones excluyéndolas. En consecuencia, se calcula una diferencia de 4,7 mil millones entre los previsto y lo efectivizado y de cerca de 2 mil millones si no se consideran las aplicaciones financieras.

Presupuesto general de gastos por función - Gobierno de la Provincia de Buenos Aires

En millones de pesos

VALORES CORRIENTES

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var 02/09
Administración gubernamental	2.163	2.809	3.573	4.898	5.846	7.223	8.763	13.788	537%
Servicios de seguridad	1.216	1.407	1.581	2.451	2.474	3.327	3.842	4.880	301%
Servicios sociales	5.186	5.672	6.483	10.711	12.164	14.896	19.164	35.451	584%
Servicios económicos	437	491	545	863	987	1.403	1.711	2.345	436%
Deuda pública	852	1.095	1.511	2.265	3.418	3.874	4.348	3.931	361%
A clasificar	-	-	400	85	180	-	-	-	-
TOTAL	9.854	11.474	14.094	21.273	25.069	30.722	37.828	60.396	513%

VALORES CONSTANTES

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var 02/09
Administración gubernamental	1.540	1.951	2.363	2.912	3.132	3.342	3.407	4.806	212%
Servicios de seguridad	866	978	1.046	1.457	1.325	1.539	1.494	1.701	96%
Servicios sociales	3.692	3.940	4.287	6.369	6.517	6.893	7.451	12.357	235%
Servicios económicos	311	341	360	513	529	649	665	817	163%
Deuda pública	607	760	999	1.347	1.831	1.793	1.691	1.370	126%
A clasificar	-	-	265	51	96	-	-	-	-
TOTAL	7.016	7.970	9.320	12.649	13.431	14.217	14.708	21.052	200%

Cuadro 5 - Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y elaboración propia en base a IPC CREEBBA

El Cuadro 7 detalla la distribución del gasto de la provincia para el ejercicio 2008. Cerca del 90% de los 42,6 mil millones gastados se compuso de erogaciones corrientes, principalmente remuneraciones, que insumieron 22,7 mil millones de pesos. También se destacaron las transferencias, que superaron los 11 mil millones y absorbieron un 26% del presupuesto provincial. Los gastos de capital, por su parte, tuvieron una participación del 5% en la ejecución 2008. Dentro de esta partida, la inversión real directa fue el componente más importante, con un desembolso que traspasó los mil millones de pesos. La inversión financiera tuvo una participación menor y se calculó en 488 millones.

Necesidad de financiamiento y deuda pública

Del análisis presentado en los apartados anteriores surge la discrepancia entre la disponibilidad de recursos y las obligaciones de la provincia, que da lugar a un importante cuadro deficitario, un crecimiento del nivel de deuda y una necesidad adicional de financiamiento. Es claro que en virtud de este delicado cuadro financiero fue concebida la reforma tributaria provincial y ante la perspectiva incluso de un empeoramiento de la situación para el ejercicio 2009, que hasta el momento se caracteriza por una fuerte preeminencia del gasto y una desaceleración en la recaudación, producto del cuadro recesivo y del aumento de la morosidad. Según fuentes oficiales, un tercio de los contribuyentes está atrasado en sus impuestos², lo que contribuye a la situación deficitaria del fisco provincial.

² Fuente: La Nación, 29/10/2009.

Presupuesto general de gastos por finalidad - Gobierno de la Provincia de Buenos Aires

En millones de pesos

VALORES CORRIENTES

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var 02/09
Personal	4.967	5.148	6.012	9.474	10.601	12.825	16.696	24.787	399%
Bienes de consumo	224	287	422	479	549	647	784	981	339%
Servicios no profesionales	685	725	939	1.454	1.387	1.626	1.886	2.633	285%
Bienes de uso	181	230	304	893	1.126	1.612	2.007	3.129	1626%
Transferencias	2.777	3.870	4.681	6.403	7.454	9.703	11.604	22.361	705%
Activos financieros	164	94	143	300	424	331	456	2.403	1362%
Servicios de la deuda	857	1.095	1.511	2.239	3.418	3.876	4.351	3.972	363%
Otros gastos	-	26	81	31	110	101	44	128	397%
TOTAL	9.854	11.474	14.094	21.273	25.069	30.722	37.828	60.396	513%

VALORES CONSTANTES

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Var 02/09
Personal	3.536	3.576	3.976	5.633	5.679	5.935	6.492	8.640	144%
Bienes de consumo	159	199	279	285	294	300	305	342	115%
Servicios no profesionales	488	504	621	864	743	752	733	918	88%
Bienes de uso	129	160	201	531	603	746	781	1.091	745%
Transferencias	1.977	2.688	3.095	3.807	3.994	4.490	4.512	7.794	294%
Activos financieros	117	65	95	179	227	153	177	838	616%
Servicios de la deuda	610	760	999	1.332	1.831	1.793	1.692	1.385	127%
Otros gastos	-	18	54	18	59	47	17	45	149%
TOTAL	7.016	7.970	9.320	12.649	13.431	14.217	14.708	21.052	200%

Cuadro 6 - Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y elaboración propia en base a IPC CREEBBA

La situación fiscal de la provincia se sintetiza en el Cuadro 8, que ofrece el detalle del resultado financiero 2008. En primer lugar, se calcula un déficit corriente de 203 millones de pesos, que surge de la discrepancia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes de la provincia, cuyos montos fueron de 36,4 y 36,6 mil millones de pesos, respectivamente. Considerando las ventas de activos y el recupero de préstamos, los ingresos totales de la provincia ascienden a 36,6 mil millones de pesos, en tanto que los gastos totales, que surgen de incorporar los más de mil millones de gastos de capital, se ubican en los 38,7 mil millones de pesos. De este modo, el resultado primario, que expresa la diferencia entre el total de ingresos y de egresos, excluyendo intereses, es en rigor una desutilidad de 2,2 mil millones de pesos. Sumando los mil millones correspondientes a intereses, se llega a un déficit total de 3,16 mil millones de pesos para el año 2008, con un endeudamiento total del gobierno superior a los 3,6 mil millones de pesos. Si se descuentan los 3,7 mil millones en concepto de amortización de la deuda y disminución de otros pasivos, resulta un endeudamiento neto negativo del orden de los 64 millones de pesos. En definitiva, el resultado financiero del ejercicio 2008 es negativo por un valor de 3,23 mil millones de pesos.

La composición de la deuda pública se detalla en el Cuadro 9, que además muestra la evolución de la misma desde el año 2000. Sobre una deuda total de 11,8 mil millones de dólares para el ejercicio 2008, se tiene que el 61%, esto es, más de 7 mil millones de dólares,

Cuadro 7

Ejecución presupuestaria 2008 - Administración General Pcia. Buenos Aires		
En millones de pesos corrientes		
Concepto	TOTAL	Estructura porcentual
GASTOS CORRIENTES	37.580,53	88,2%
GASTOS DE CONSUMO	25.459,15	59,8%
Remuneraciones	22.745,85	
Bienes y Servicios	2.712,78	
Impuestos	0,52	
RENTAS DE LA PROPIEDAD	1.020,47	2,4%
Intereses	1.011,12	
Arrendamiento de Tierras	0,00	
Derechos Sobre Bs. Intangibles	9,35	
OTRAS PERDIDAS	1,29	
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	11.099,52	26,1%
A CLASIFICAR	0,10	
GASTOS DE CAPITAL	2.145,78	5,0%
INVERSION REAL DIRECTA	1.114,51	2,6%
Formación Bruta de Capital Fijo	1.099,14	
Tierras y Terrenos	15,04	
Activos Intangibles	0,33	
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	543,00	1,3%
INVERSION FINANCIERA	488,28	1,1%
Aportes de Capital	343,37	
Concesión de Préstamos a Corto Plazo	2,00	
Concesión de Préstamos a Largo Plazo	142,90	
TOTAL GTOS. CTES. + GTOS. CAP.	39.726,31	93,2%
APLICACIONES FINANCIERAS	2.876,27	6,8%
TOTAL	42.602,58	

Fuente: Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires

corresponde a deuda con el gobierno nacional, que contempla el programa de asistencia financiera, el canje de deuda y el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, entre sus principales conceptos. En tanto, más de 3,5 mil millones de dólares, que representan algo más del 30% de la deuda total, se asignan a Eurobonos, mientras que los créditos multilaterales (BID, BIRF), a los que se destinaron cerca de 800 millones en 2008, explican casi el 7% de la deuda global de la provincia.

En términos dinámicos, se destaca el fuerte incremento de la deuda total en dólares. Se calcula que entre 2000 y 2008, la deuda provincial creció alrededor del 70%, al pasar de 6,9 a 11,7 mil millones de dólares. El endeudamiento con el gobierno nacional fue el factor de mayor peso. Esta partida superó los 7 mil millones, cuando en 2001 apenas excedía los 400 millones. También se destacó el avance de la incidencia de los Eurobonos, que generaron un aumento del endeudamiento del 30%, y de los créditos de la OCDE, que aumentaron un 22% entre 2000 y 2008.

Resultado financiero - Presupuesto general ejercicio 2008

En millones de pesos corrientes

INGRESOS CORRIENTES

1 - Transferencias federales

Coparticipación de Ingresos Tributarios

Ley de Coparticipación	10.428
Transferencias Escuelas	368
Imp. a las Ganancias	650
FO.NA.VI.	179
Coparticipación Vial	113
Otros	3.136
Total Coparticipación de Ingresos Tributarios	14.874
Aportes Federales - Otros	541
Total Transferencias Federales	15.415

2 - Ingresos de origen provincial

Ingresos Brutos	12.741
Inmobiliario y Fdo de la Vivienda	1.382
Automotor	1.055
Sellos	1.391
Impuestos a la Energía	313
Plan de Regularización Impositiva	846
Total Impuestos Provinciales	17.728
Ingresos no Tributarios	3.222
Total Ingresos de Origen Provincial	20.951

TOTAL DE INGRESOS CORRIENTES 36.366

GASTOS CORRIENTES

Personal	22.746
Bienes y Servicios	2.713
Transferencias Corrientes	11.100
Varios	10
TOTAL DE GASTOS CORRIENTES	36.568

SUPERAVIT (DEFICIT) EN CUENTA CORRIENTE -203

VENTA DE ACTIVOS Y RECUPERO DE PRESTAMOS 191

GASTOS DE CAPITAL

Inversión Real Directa	1.115
Préstamos y Aportes de Capital	488
Transferencia para Inversión Pública	543

TOTAL DE GASTOS DE CAPITAL 2.146

TOTAL DE INGRESOS 36.557

TOTAL DE EGRESOS (SIN INTERESES-PERDIDAS OP. CAMBIARIAS) 38.714

SALDO PRIMARIO -2.157

Intereses 1.011

Otras Pérdidas Ajenas a la Operación 1

SUPERAVIT (DEFICIT) TOTAL -3.169

Endeudamiento 3.649

Amortización de Deuda 2.876

Dism. de Otros Pasivos - Rec. Afectados 836

Endeudamiento Neto -64

RESULTADO FINANCIERO -3.233

Cuadro 8

Fuente:
 Contaduría
 General de la
 Provincia de
 Buenos Aires

Evolución anual de la deuda pública a corto y largo plazo - Provincia de Buenos Aires

Cuadro 9

En millones de dólares

CONCEPTO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Banco Provincia	2.414	4.218	0	0	0	0	0	0	0
Otros Bancos Comerciales	335	709	0	0	0	0	0	0	0
Gobierno Nacional	0	418	3.290	5.077	5.541	6.116	6.603	7.059	7.144
Créditos Multilaterales	855	952	907	884	837	823	781	767	782
Créditos OCDE	122	118	119	139	140	135	136	140	149
Eurobonos	2.576	2.626	2.536	2.883	3.024	2.463	3.120	3.678	3.535
Títulos de Cancelación de Obligaciones	295	1.191	827	56	50	40	15	11	12
Letras Previsionales (IPS) (1)	339	408	141	126	107	122	139	0	0
Otros Créditos (2)	0	271	137	159	107	110	110	108	133
TOTAL DEUDA	6.935	10.911	7.956	9.322	9.805	9.808	10.903	11.762	11.754
Tipo de Cambio	1,000	1,000	3,370	2,935	2,979	3,032	3,062	3,149	3,453

(1) Las Letras emitidas por la Provincia al IPS fueron retiradas del stock de deuda al 01/01/07 porque a partir de la adhesión a la Ley de Responsabilidad Fiscal, la Provincia está obligada por ley a consolidar este organismo en el presupuesto provincial a partir de dicha adhesión.

(2) Para el año 2001 y 2002 incluye Proveedores y Contratistas (Dirección de Vialidad) y Bono Caja de Previsión para Profesionales, en el año 2003 este bono fue reemplazado por el Bono Opción Ley 12.973.

Fuente: Agencia Pcial. de Desarrollo -Dirección de Deuda y Crédito Público-, con datos propios y de Contaduría Gral. de la Provincia

Perspectivas 2009

La Ley N° 13.929 de Presupuesto General para el Ejercicio 2009 ha planteado el cálculo del esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento de la Provincia que, en grandes rubros, puede resumirse como sigue³:

³ Fuente:

Dirección Provin-
cial de Deuda y
Crédito Público -
Informe de
Gestión de la
Deuda Pública.

Presupuesto 2009 en millones de pesos corrientes

I. Ingresos	53.128,5
II. Gastos (incluyendo intereses)	56.032,7
III. Resultado primario (I – II)	-2.904,2
IV. Amortizaciones	-2.953,3
V. Inversión financiera	-1.409,6
VI. Necesidades de financiamiento (III + IV + V)	-7.267,1

La provincia presenta un resultado financiero total (incluyendo intereses como parte del gasto corriente), que es deficitario en 2,9 mil millones de pesos, con amortizaciones programadas para el ejercicio 2009 por casi 3 mil millones y una inversión financiera (transferencias a la provincia en forma de préstamo) \$1,4 mil millones. Por lo tanto, las necesidades de financiamiento de la provincia estimadas para 2009 ascienden a 7,3 mil millones de pesos.

El Presupuesto 2009 autoriza un endeudamiento de 2,9 mil millones de pesos a través del Programa de Asistencia Financiera 2009, a partir de la firma de un convenio con el gobierno nacional, cifra que representa algo más del 40% del total presupuestado. El convenio de Asistencia Financiera 2009 tiene como objetivo brindar a la provincia el financiamiento necesario para cancelar parcialmente servicios de amortización, calculados en un total de 2,95 mil millones de pesos. Incluye una reprogramación de los intereses con nación, de la que resulta un ahorro corriente para la provincia, mejorando de esta manera el resultado financiero en más

de 500 millones de pesos que vencen durante el ejercicio fiscal 2009. Además del financiamiento provisto por el gobierno nacional, que no sería suficiente para cubrir el total de necesidades de financiamiento del año, el Presupuesto 2009 prevé que casi el 23% del monto total requerido sería obtenido del mercado de capitales, a través de la emisión de títulos públicos, m que otro 23% sería constituido por desembolsos de líneas de crédito de organismos multilaterales de crédito.

La Ley N° 13.929 de Presupuesto General para el Ejercicio 2009 fue aprobada por la Legislatura Provincial el 30 de diciembre de 2008, teniendo en cuenta los supuestos macrofiscasles que informara el gobierno nacional⁴. Estas variables se refieren tanto a la relación de tipo de cambio peso-dólar como a la variación del PBI y el nivel de inflación y han discrepado en su evolución real con respecto a lo originalmente proyectado. Una consecuencia importante y que impacta directamente en las proyecciones de la provincia, es el hecho que la posible subestimación en las cifras de inflación generaría también una subestimación del crecimiento de los recursos tributarios reales de cualquier origen, cuya variación se ha presupuestado en 19,5%.

Por el lado de los gastos, el presupuesto no contempla una nueva política salarial para 2009.

El financiamiento a través del mercado de capitales es una alternativa que se planteó en el Presupuesto 2009. La provincia previó por este concepto unos 1,6 mil millones de pesos en el año para completar la autorización de endeudamiento conferida por la Ley de Presupuesto N° 13.929. Sin embargo, desde mediados de 2007, momento en que estalló la crisis financiera en Estados Unidos, originada en el mercado hipotecario por los créditos de baja calificación, los mercados financieros se han caracterizado por la turbulencia y la alta volatilidad. A partir de este hecho, han sido pocas las opciones de financiamiento que han surgido. La crisis entró en su peor fase hacia agosto de 2008, para culminar en el trimestre más recesivo de los últimos tiempos a nivel global. El mercado realizó un ajuste importante y, con él, crecieron notablemente los diferenciales de tasa (spreads) como señal de cobertura por riesgo que los inversores requieren para facilitar fondos, dado el refugio que ofrecen los activos más seguros. En este adverso contexto financiero internacional, la provincia de Buenos Aires, al igual que muchos otros emisores emergentes -incluso los de más alta calificación crediticia-, se enfrentaba al momento de plantearse la ley de presupuesto, a previsibles dificultades para salir al mercado durante 2009 y a costos financieros elevados, superiores incluso a los niveles de las colocaciones de bonos que antecedieron a la crisis argentina de fines de 2001. Dada la imposibilidad del tesoro provincial de afrontar dichos costos, se exploraron otros mecanismos de financiamiento. Una de esas posibilidades es la potencial negociación de una operación de *swap* (refuerzo presupuestario) con el Banco Mundial. A partir de estas operatorias, el Banco Mundial se compromete a financiar una proporción de los gastos corrientes presupuestados, en tanto y en cuanto se demuestre que los mismos tienen impacto social directo o están indirectamente enfocados a disminuir la pobreza y la exclusión social. Esto permitiría a la provincia liberar recursos presupuestarios para la ejecución de otros gastos, mientras que la deuda así contraída con el Banco Mundial se negociaría en el marco de un programa adicional a las líneas de financiamiento ya existentes.

⁴ La Provincia está obligada a utilizar los mismos supuestos macroeconómicos del gobierno nacional, en virtud de la vigencia de la Ley Nacional de Responsabilidad Fiscal, a la cual se adhirió mediante Ley Provincial N° 13.295.

Conclusiones

El análisis de las cuentas públicas de la provincia de Buenos Aires permite corroborar la grave situación fiscal por la que atraviesa su gobierno.

Entre los datos salientes puede citarse la desproporcionada evolución de los recursos y los gastos. Si se toma el período 2002-2008 y se deflactan las series para eliminar el efecto inflacionario, se concluye que mientras que los recursos tuvieron un crecimiento real del 117%,

los gastos avanzaron en más de 200%. Teniendo en cuenta el cuadro de endeudamiento previo de la provincia, resulta claro que esta performance contribuyó a profundizar la situación deficitaria y, por ende, las necesidades de financiamiento y el monto global de la deuda.

En 2008, según datos de la ejecución presupuestaria, la provincia registró un déficit de 3,2 mil millones de pesos, con un endeudamiento superior a los 3,6 mil millones. Las perspectivas plasmadas en la ley de presupuesto 2009 no resultaron alentadoras y, de hecho, las cifras de desempeño del sector público provincial verificadas hasta el momento corroboran el pronóstico. Desaceleración en la recaudación de impuestos propios y fuerte incremento de la morosidad se señalan como fuertes condicionantes, además del incremento en los costos del financiamiento producto de la crisis internacional. Según lo previsto en el plan presupuestario, las necesidades de financiamiento de la provincia ascenderían a 7,3 mil millones de pesos este año. Pese a la política de no sobredimensionar más el ya elevado nivel de gasto público y no obstante los fondos adicionales proporcionados por el programa de asistencia del gobierno nacional, la emisión de títulos públicos, los desembolsos de líneas de préstamos de organismos multilaterales de crédito y otras fuentes de financiamiento exterior, los recursos resultan insuficientes. Estos apremiantes requerimientos son los que han empujado al gobierno a buscar una salida por el lado del refuerzo de los recursos tributarios propios. En este contexto es que hay que interpretar la flamante reforma impositiva de la provincia. Asimismo, la efectividad de la misma en términos de recursos adicionales para el gobierno debe analizarse cuidadosamente, planteando diferentes escenarios de incidencia impositiva y de reacción de los agentes económicos afectados por la mayor presión impositiva e incluso previendo la posibilidad de que otros gobiernos provinciales en situaciones financieras similares a la de Buenos Aires adopten medidas análogas. Estas cuestiones intentarán dilucidarse en los informes siguientes. ■

Análisis de la reforma impositiva bonaerense

La flamante reforma impositiva aplicada en la provincia de Buenos Aires es consecuencia directa de los importantes apremios fiscales por los que atraviesan los gobiernos subnacionales.

Inicialmente se propuso establecer un gravamen a la carga y descarga de mercadería por los puertos bonaerenses, medida postergada en la sanción definitiva de la ley hasta enero de 2011.

A partir de la reforma de la ley de puertos, actualmente los Consorcios de Gestión se encuentran alcanzados por los tributos de la provincia, mientras que anteriormente estaban exentos.

En virtud del escenario fiscal que enfrenta al provincia de Buenos Aires, el poder ejecutivo ingresó en la legislatura un proyecto de reforma integral de la ley impositiva que regirá los tributos provinciales durante 2010, con una finalidad claramente recaudatoria.

Entre las distintas modificaciones, la que generó una gran controversia fue aquella que establecía un adicional sobre el impuesto a los ingresos brutos en las operaciones de carga y descarga realizadas en las terminales portuarias bonaerenses. Debido a las consecuencias fuertemente negativas de la medida y a las reacciones de los sectores involucrados, se decide ingresar en las Cámaras un proyecto de suspensión del artículo donde se crea este nuevo gravamen.

La propuesta de suspensión simplemente dilata la entrada en vigencia del impuesto hasta fines de 2010, pero no aleja la posibilidad de que pueda ser instaurado nuevamente en dicha oportunidad para entrar en vigencia en 2011. Por este motivo, se analizarán los efectos de este nuevo tributo en forma particular dada la relevancia que puede tener para el desempeño de las actividades económicas de la región.

Además de la propuesta del adicional sobre los ingresos brutos, se establecen, a partir del próximo año, modificaciones a otros tributos de la provincia. Tal es el caso de la modificación en el impuesto urbano y rural (en algunos partidos de la provincia), la creación de un impuesto a las herencias o el aumento en el impuesto a los automotores.

En el impuesto automotor se observan cambios en las escalas del impuesto y en las alícuotas aplicadas según la escala. En el año 2009, para los automóviles, existían cuatro escalas con un límite superior en la base imponible de 13.700 pesos, por lo que aquellos vehículos que tuvieran una valuación fiscal superior a dicho límite tributarían una cuota fija de \$440 y un 3,6% sobre el excedente del límite mínimo. A partir de 2010 las categorías son cinco, observándose adicionalmente incrementos importantes en las cuotas fijas y también movimientos en las alícuotas, lo que se traduce en un aumento notable en la presión fiscal de este impuesto provincial. En el caso de camiones y camionetas también se observan modificaciones en el mismo sentido, principalmente fundadas en variaciones en la cuota fija a pagar.

Cabe mencionar en este punto que el impuesto automotor es un tributo de tipo real, es decir que grava manifestaciones aisladas de la capacidad contributiva de los agentes económicos, motivo por el cual la doctrina impositiva no recomienda estructurarlo de modo progresivo, principalmente por cuestiones de violación del principio de equidad horizontal. Por ejemplo, un individuo que tenga dos automóviles de valores intermedios puede ser tratado impositivamente de un modo diferente a aquel que posea un solo automóvil de valor elevado.

Con relación al impuesto inmobiliario, se introducen aumentos tanto para las propiedades ubicadas en zona urbana como rural. En el impuesto inmobiliario urbano la principal modificación se observa en el tratamiento de los terrenos con alto valor de la tierra y escaso valor de la edificación (baldíos principalmente). En ese caso se aplica un aumento en el impuesto determinado, con el objeto de desalentar la tenencia de patrimonios "ociosos". Dado que el impuesto inmobiliario también es un impuesto de tipo real, valen los mismos comentarios vertidos en el impuesto automotor respecto a su conveniencia.

Las novedades más importantes se registran en el caso del impuesto inmobiliario rural. Hasta este momento, la base imponible a partir de la cual se calcula el impuesto inmobiliario rural que recae sobre cada explotación agropecuaria de la provincia, se establece a partir de 12 escalas fijas de valuaciones fiscales que abarcan a todos los inmuebles rurales existentes. A cada una de estas valuaciones, le corresponde una cuota fija anual, a la que se le adiciona la aplicación de una alícuota sobre el excedente al límite mínimo de cada una de las escalas de valuaciones fiscales correspondientes.

Sobre el valor obtenido de acuerdo a lo mencionado precedentemente, se aplica un índice elaborado por el Ministerio de Asuntos Agrarios de la provincia de Buenos Aires, según las condiciones de productividad de la zona en la que se encuentre ubicado el inmueble. Para esto fue segmentada la provincia en 6 zonas, a las que le corresponde un valor entre 1 y 2,2 del mencionado índice de productividad. A los 12 partidos del SO bonaerense, se le asignó el menor valor de este índice, por las limitantes propias de la región, en términos de productividad.

Dentro del conjunto de modificaciones en la estructura tributaria que regirá durante el año 2010 en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, existen nuevas pautas de liquidación del impuesto inmobiliario rural, que consisten en aplicar un porcentaje fijo de aumento, sobre el monto del impuesto correspondiente al año 2009, según la zona de la provincia en donde se encuentre la explotación agropecuaria. A tal efecto, fue utilizada una división similar a la mencionada en el párrafo anterior, según criterios productivos. Los incrementos porcentuales se determinaron de manera progresiva, partiendo de la zona caracterizada con el menor potencial de productividad, hasta la que posee mayor potencial, como se puede apreciar en el Cuadro 1. Es decir, no hubo modificaciones en la metodología de cálculo del impuesto, sólo un incremento fijo por zona, respecto del período fiscal anterior. Como existe un tratamiento diferencial según la región geográfica de la explotación, existe además un efecto redistributivo entre regiones. Nuevamente, tal como se comenta más arriba, no es adecuado utilizar este impuesto como instrumento de redistribución por captar sólo parcialmente la capacidad contributiva de los agentes económicos.

Para la región comprendida por los partidos de Adolfo Alsina, Saavedra, Puan, Tornquist, Coronel Rosales, Coronel Dorrego, Bahía Blanca, Villarino, Patagones, Guaminí, Coronel Suárez y Coronel Pringles, denominada zona SE, se estableció eximir del pago del impuesto para el período fiscal 2010, como consecuencia de la situación de emergencia climática en la que se encuentra esta región y que ha provocado el fracaso productivo en la mayoría de los sistemas de producción que se realizan en los partidos que la componen (Cuadro 1).

Cuadro 1

Zona	Sup. (mill ha)	Var. inmob. 2010
A	2,7	39%
B	5	37%
C	3,8	35%
D	5,4	33%
E	5,3	20%
SE	6,6	Exento período fiscal 2010

La introducción de un impuesto a las herencias genera también numerosas críticas. En el artículo 91 de la reforma se establece que "Todo aumento de riqueza obtenido a título gratuito como consecuencia de una transmisión o acto de esa naturaleza, que comprenda o afecte uno o más bienes situados en la Provincia y/o beneficie a personas físicas o jurídicas con domicilio en la misma, estará alcanzado con el impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes". Allí se incluyen herencias, legados, anticipos de herencia, y donaciones.

El tratamiento fiscal de las herencias es un tema muy sensible, ampliamente debatido en la teoría de las finanzas públicas, porque se relaciona con el gravamen sobre la renta, sobre el patrimonio y con el tratamiento impositivo del ahorro, y se encuentra sujeto a objeciones con respecto a la eficiencia y a la equidad. Debido a que, en general, las herencias son transferencias de patrimonio, la literatura considera conveniente tratarlos dentro de la imposición a los bienes patrimoniales y no en la imposición a la renta. Incluso, se sostiene que en la mayoría de los casos los ingresos por herencia no reflejan aumento de capacidad económica para la unidad familiar, que es la finalidad última de la imposición sobre la renta.

En Argentina, existen impuestos patrimoniales en todos los niveles de gobierno, por lo que agregar un tributo adicional constituye un incremento excesivo en la presión fiscal sobre los bienes patrimoniales y afecta negativamente la formación de ahorro.

El texto final de la reforma

Como consecuencia de los reclamos por la introducción del nuevo gravamen, se plantea la suspensión del artículo que lo insta hasta fin de 2010 y al mismo tiempo se sustituye esta medida por modificaciones alternativas. Al respecto, merecen destacarse dos cuestiones de índole fundamental. En primer lugar, suspender¹ es diferente de derogar², por lo que aún existe la posibilidad de que a fines de 2010 se vuelva sobre esta discusión con miras a 2011, dado que es poco probable que la situación de la provincia resulte holgada para ese entonces. Por lo tanto, las posibles consecuencias que traería un impuesto de estas características sobre la actividad regional merecen un cuidadoso análisis. En segundo término, cuando se sustituye un impuesto por otro y otros se están "intercambiando" distorsiones, por lo que también resultará relevante en el futuro analizar los efectos del texto definitivo.

En el proyecto aprobado inicialmente en la legislatura, conteniendo el nuevo gravamen, los servicios portuarios alcanzados por el mismo tributaban, adicionalmente, 3,5% de impuesto sobre los ingresos brutos. Además, en el artículo 25 de la ley impositiva, se establece que se aplica el 4,5% (un punto más sobre la alícuota general) a las empresas que presten servicios y facturen más de 30 millones de pesos al año, en un intento de imprimir algún viso de "progresividad" al impuesto sobre ingresos brutos, dejando fuera de esta disposición a los servicios portuarios gravados con el nuevo impuesto.

En el texto definitivo de la reforma, al dejar sin efecto durante 2010 el polémico artículo 26, incluye a los servicios portuarios dentro del comentado artículo 25. Es decir, que las empresas prestadoras de servicios portuarios con facturación superior a los 30 millones de pesos anuales observan un aumento en su alícuota sobre los ingresos brutos, la que se incrementa desde el 3,5% al 4,5%. Esta modificación pasa más desapercibida y supera mejor las objeciones políticas, pero no así el traslado a los precios ni las consecuencias económicas del incremento. Merece un comentario adicional la inconveniencia de gravar actividades conexas al comercio internacional, como lo es la prestación de servicios a la carga y descarga, tanto por cuestiones de índole constitucional³ como por aspectos relacionados con la competitividad de las exportaciones.

¹ Detener o diferir por algún tiempo una acción u obra. Real Academia Española.

² Abolir, anular una norma establecida, como una ley o una costumbre. Real Academia Española.

³ La Constitución Nacional reserva para el gobierno central la facultad de fijar gravámenes sobre el comercio exterior. De hecho, las exportaciones se encuentran exentas del impuesto sobre los ingresos brutos, en línea con esta división de facultades.

⁴ Conocida como *Ley de Actividades Portuarias*, que tiene que ver, con todos los aspectos vinculados a la habilitación, administración y operación de los puertos estatales y particulares existentes o a crearse en el territorio nacional.

Resulta sumamente relevante también el análisis de la modificación introducida en la ley provincial 11.414 de creación del Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca como entidad de derecho público no estatal, la que tiene a su cargo la administración y explotación de la zona portuaria de Bahía Blanca, sancionada en virtud de la obligación que establece la ley nacional 24.093⁴ en su artículo 12.

En el artículo 2 de la ley 11.414, se establecía que los Consorcios de Gestión de los puertos de Bahía Blanca y Quequén estarían exentos de todo gravamen provincial existente y de los que se crearen en el futuro, en tanto sean aplicables a la actividad específicamente consagrada en sus estatutos. De acuerdo a la última reforma de la ley impositiva que regirá a partir de 2010 dicha exención quedaría sin efecto, por lo que, en adelante, los Consorcios se encontrarían alcanzados por los impuestos provinciales.

Formulación original del gravamen a las cargas y descargas

De acuerdo al diseño inicial del artículo 26 de la Ley Impositiva 2010 se establecía un incremento en el impuesto sobre los ingresos brutos, aplicable a ciertas actividades en lo vinculado a la explotación de terminales portuarias ubicadas en Puertos de la Provincia de Buenos Aires. La propuesta consistía en exigir 6 pesos por cada tonelada de mercadería cargada en buques, 18 por cada tonelada descargada y 3 pesos por cada tonelada removida. Dicho gravamen no operaría en el caso de mercaderías en tránsito o reembarque para transbordo, y eximía de su pago a las cargas de arena, piedra y otros productos áridos y también a la mercadería vinculada con la actividad pesquera.

La presencia de tratamientos diferenciales se aparta de las recomendaciones acerca de la bondad de la generalidad en las leyes impositivas, generando espacio para comportamientos discrecionales en los gobernantes y para la acción de grupos de interés.

Uno de los argumentos utilizados por el gobierno de la provincia para justificar el gravamen se relaciona con cuestiones de equidad, signando como contribuyentes de este impuesto adicional a agentes económicos con "gran capacidad contributiva", desestimando de ese modo los efectos redistributivos que se desencadenan a partir de su establecimiento.

Dicho de otro modo, aún cuando en el texto de la ley figuren como sujeto pasivo del impuesto las terminales portuarias o empresas de gran envergadura, es más que interesante analizar cómo se "transmite" la obligación tributaria hacia otros agentes mediante el sistema de precios. En definitiva, quien finalmente contribuye a las arcas de la provincia raramente coincide con aquel que la ley señala.

Los actores identificados en la actividad alcanzada por este impuesto son las terminales portuarias que pueden o no coincidir con los exportadores de los productos, los operadores relacionados con servicios de manipulación y almacenamiento de la carga, los operadores de servicios de gestión y logística, los acopiadores y los productores, por mencionar a los principales.

La forma en que estos actores se vinculan entre sí, la estructura de mercado, el mecanismo de formación de precios, el comportamiento de las provincias vecinas, son todos factores que definen quién absorbe el impuesto. De acuerdo a cuál sea el resultado, existirá pérdida de cargas en el puerto local con la consiguiente caída en el nivel de actividad, destrucción de valor y pérdida de inversiones, citando los efectos más relevantes.

Transferencia desde el sector privado hacia el sector público provincial

De acuerdo a las estadísticas de movimientos portuarios registrados durante 2008, pueden realizarse algunas estimaciones aproximadas en relación con la recaudación que podría obtener el gobierno provincial de este nuevo gravamen. Tal como se menciona más arriba, el mismo establece tarifas diferenciales en virtud de la naturaleza de la operación portuaria, estableciéndose en seis pesos para las cargas, dieciocho para las descargas y tres pesos para las operaciones de removido.

Si la totalidad de las cargas fueran cautivas o si las terminales absorbieran completamente el impuesto, no habría desplazamiento de cargas desde el puerto de Bahía Blanca hacia otras estaciones marítimas. En ese caso, respetando la composición y los volúmenes movilizados por los puertos de Bahía Blanca y Rosales durante 2008, la recaudación estaría en el orden de los \$111 millones de pesos. De ese total, 57 millones de pesos (51%) correspondería a las operaciones de exportación, \$14 millones (12%) a importaciones y alrededor de \$40 millones (37%) a operaciones de cabotaje.

Sin embargo, a lo largo de este análisis se deja claro que existen posibilidades ciertas de traslación de este impuesto, al menos en una proporción, y que si ello ocurre se producirían desplazamientos de mercaderías, especialmente en el caso de granos, fertilizantes y cargas generales. En virtud de este escenario entonces, se ajusta la estimación anterior suponiendo que aquellas mercaderías que puedan “escapar” a este impuesto efectivamente lo harán. En ese caso, la recaudación esperada caería, ubicándose a un nivel cercano a los 103 millones de pesos. ■

Reforma impositiva e impacto esperado en los embarque locales de granos

■ *Un incremento de costos de operación de la cadena logística convergente al puerto local, no replicado por otros puertos, y que recaiga sobre el productor, generaría una contracción de la zona de su zona de influencia.*

■ *Por tratarse la zona de interés de un área con altos rendimientos con especialización en soja, la disminución en la demanda de embarques resultante de la medida podría ascender a alrededor de un millón de toneladas por año.*

■ *El impacto económico de una reducción en la zona de influencia de las terminales de granos del puerto local se centra en la reducción de embarques y sus efectos indirectos sobre otras actividades locales.*

Para poder concluir acerca de si existe o no una pérdida de cargas en el puerto local, deben analizarse las condiciones de los productos más importantes movilizados a través del mismo. De acuerdo a la información publicada por el Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca, en 2008 se movilizaron por el Puerto de Bahía Blanca 12,6 millones de toneladas, mientras que a través de Puerto Rosales la cifra ronda los 11,4 millones adicionales, completando en la zona de Bahía Blanca movimientos por 24 millones de toneladas. A este total debería restársele el movimiento de pescado (algo de 7 mil toneladas) por no estar alcanzado.

El propósito del presente análisis consiste en evaluar los posibles efectos de un tributo a las cargas embarcadas por las terminales del puerto local. Este estudio enfocará en modo particular los posibles efectos sobre las terminales de embarques de granos y subproductos¹. Pretende reflejar los posibles efectos partiendo del supuesto que la reforma impositiva se traduce en aumentos de costos de operación en la cadena de transporte convergente al puerto local. Cabe aclarar que el planteo es similar para cualquier otro factor que pudiera afectar la competitividad de las terminales locales en forma negativa como positiva. Entre los factores que perjudican la competitividad del puerto local cabría mencionar como ejemplos, el deterioro de infraestructura en la red de rutas y ramales ferroviarios, la paralización de actividades por conflictos gremiales, o la disminución de costos de operación por el aumento del calado a 50 pies. Siguiendo el mismo razonamiento, hay factores que disminuyen la capacidad operativa de los principales puertos competidores y sus sistemas logísticos refuerzan la posición competitiva de las terminales locales. En última instancia, todo se traduce en la variación de los precios relativos de operar en distintos puertos.

Para explorar las posibles consecuencias de un aumento de costos de operación de las terminales locales en términos comparativos con otros terminales del país, se recurrirá a un esquema de análisis muy sencillo a partir del cual, se podría aportar un fundamento del posible alcance de áreas de mercado de cada puerto². Es importante aclarar que el mismo parte de suponer que el aumento de costos se traslada en forma íntegra a los clientes o usuarios del servicio a través de un aumento de tarifas. Además de ello, se añade el supuesto que los únicos compradores son exportadores radicados en los puertos con acceso a instalaciones de acopio y embarque, propias o alquiladas³.

¹ Otras cargas relevantes en la actividad portuaria local se analizan en forma separada, en otro estudio de esta misma edición de Indicadores de Actividad Económica.

² También denominadas “hinterland”.

³ Además hay compradores no localizados en puertos que se abastecen de grano para procesamiento. No obstante, el supuesto resulta aceptable si se considera que en épocas normales casi un 80% de la producción del país se destina a puerto para exportación.

⁴ Este ventaja se puede diluir o afirmar por diferencias ocasionales en los precios ofrecidos por exportadores en distintos puertos.

Al evaluar sus opciones de comercialización, los productores compararán el precio “neto” que recibirán por su producción vendida a exportadores en distintos puertos. Este precio se conforma por el precio pagado por la mercadería entregada en el puerto menos el gasto de transporte que debe afrontar el productor para transportar el grano desde el lugar de almacenamiento.

Las terminales que conforman el puerto de Bahía Blanca, cuenta con un mercado “natural” sobre una zona amplia de influencia en la franja oeste de la provincia de Buenos Aires y este de la provincia de La Pampa. Un productor localizado en algún punto de este amplio territorio tenderá a optar por alguna de las terminales locales dado que la cercanía le representa un mayor precio por el menor costo de transporte⁴. Esta ventaja comienza a desdibujarse a medida que la distancia es mayor, hasta llegar al punto en que al productor le resulta indistinto optar por uno u otro puerto dado que el precio “neto” que recibe es el mismo. En teoría este punto delimitaría la zona de influencia del puerto local.

A partir de este simple razonamiento, resulta claro que cualquier incremento de costos de operación de la cadena logística convergente al puerto local, no replicado por otros puertos, y que recaiga sobre el dador de carga (productor), generaría un desplazamiento de esta frontera de mercado. Un aumento de costos recorta el alcance de la zona de influencia y por el contrario, un ahorro ampliaría el “hinterland” portuario. Cabe agregar que esta definición de costos es en sentido amplio, contemplando el incremento de gastos potenciales por la adición de factores de riesgo (por ejemplo, la posibilidad de robo de mercadería en el trayecto a puerto).

Bajo este marco, el resto del análisis explorar posibles escenarios sobre la actividad económica local generado por aumento en términos relativos de costos de operación en la cadena logística convergente al puerto local. En primer lugar, se presenta una rápida descripción de la evolución de embarques de granos y subproductos en los principales puertos del país, incluyendo el de Bahía Blanca. En un segundo paso, a partir de comparaciones de distancias se intenta una aproximación a la delimitación de la zona de influencia de las terminales locales. Este ejercicio permite trazar una frontera de la zona de influencia. En tercer lugar, se procede a evaluar los efectos de un aumento en los costos de uso de la cadena logística, el posible recorte de la zona de influencia y la producción afectada. A partir de estos supuestos, se completa el análisis con la identificación de los principales efectos sobre la actividad económica local a partir de una disminución en el nivel esperado de embarques. Por último se formulan algunas consideraciones en torno al posible impacto sobre producción y embarques de subproductos.

Posicionamiento de las terminales de embarque de granos en el contexto del país

⁵ Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

⁶ MT: millones de toneladas. Para simplificar la exposición se utilizan cifras redondeadas al millón.

De acuerdo a datos de la MAGPYA⁵, en el año 2008, el volumen de embarques agrícolas ascendió a 68 MT⁶. Este total se conforma por 35 MT de granos, 6 MT de aceites y 27 MT de subproductos. Los embarques de granos se componen en modo principal de unas 15 MT de maíz, 11 MT de soja y 8 MT de trigo. Por el lado de los aceites, el principal es soja con 5 MT y girasol para el volumen restante. La misma proporción se observa en subproductos que una participación de pellets de soja de 26 MT y apenas 1 MT de girasol (Cuadro 1). Esta carga de 68 MT se distribuyó entre los siguientes complejos portuarios: San Lorenzo (38 MT, 56%), Rosario (15 MT, 23%), Bahía Blanca (7 MT, 11%), Necochea (4 MT, 6%) y Buenos Aires (0.25 MT, 0.4%). La carga embarcada por el puerto de Bahía Blanca durante el año 2008 (7 MT) se compuso principalmente de granos (6 MT) y en menor medida, subproductos (0.7 MT) y aceites (0.3 MT). La elevada participación de los granos sobre las cargas totales (86%) marca

Exportaciones de granos y subproductos por puertos argentinos en 2008 (tn)

Puerto	GRANOS					
	Cebada	Girasol	Maíz	Soja	Trigo	Total
Bahía Blanca	416.017	0	1.444.467	2.919.672	1.607.780	6.387.936
Buenos Aires	192	22.138	44.043	81.473	7.827	155.673
Necochea	175.171	0	326.384	1.080.315	1.621.054	3.202.924
Rosario	209.235	0	4.574.301	2.811.045	1.745.903	9.340.484
San Lorenzo	0	0	7.760.064	2.921.490	2.819.711	13.501.265
Otros	21.248	0	643.580	1.652.507	557.596	2.874.931
Total	821.863	22.138	14.792.839	11.466.502	8.359.871	35.463.213

Puerto	ACEITES			SUBPRODUCTOS		
	Girasol	Soja	Total	Pellets girasol	Pellets soja	Total
Bahía Blanca	239.608	51.665	291.273	169.973	531.227	701.200
Buenos Aires	92.655	0	92.655	0	0	0
Necochea	188.313	64.273	252.586	176.583	241.703	418.286
Rosario	33.305	1.199.939	1.233.244	57.256	4.834.065	4.891.321
San Lorenzo	633.819	3.809.601	4.443.420	617.892	19.828.502	20.446.394
Otros	0	0	0	0	0	0
Total	1.187.700	5.125.478	6.313.178	1.021.704	25.435.497	26.457.201

Puerto	TOTAL
Bahía Blanca	7.380.409
Buenos Aires	248.328
Necochea	3.873.796
Rosario	15.465.049
San Lorenzo	38.391.080
Otros	2.874.931
Total	68.233.593

Participaciones de cada puerto sobre el total exportado por producto

Puerto	GRANOS					
	Cebada	Girasol	Maíz	Soja	Trigo	Total
B. Bca/Total	50,6%	0,0%	9,8%	25,5%	19,2%	18,0%
Bs As/Total	0,0%	100,0%	0,3%	0,7%	0,1%	0,4%
Neco/Total	21,3%	0,0%	2,2%	9,4%	19,4%	9,0%
Ros/Total	25,5%	0,0%	30,9%	24,5%	20,9%	26,3%
S. Lor/Total	0,0%	0,0%	52,5%	25,5%	33,7%	38,1%
Otros/Total	2,6%	0,0%	4,4%	14,4%	6,7%	8,1%
Part. en Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Puerto	ACEITES			SUBPRODUCTOS		
	Girasol	Soja	Total	Pellets Girasol	Pellets Soja	Total
B. Bca/Total	20,2%	1,0%	4,6%	16,6%	2,1%	2,7%
Bs As/Total	7,8%	0,0%	1,5%	0,0%	0,0%	0,0%
Neco/Total	15,9%	1,3%	4,0%	17,3%	1,0%	1,6%
Ros/Total	2,8%	23,4%	19,5%	5,6%	19,0%	18,5%
S. Lor/Total	53,4%	74,3%	70,4%	60,5%	78,0%	77,3%
Otros/Total	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Part. en Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Puerto	TOTAL
B. Bca/Total	10,8%
Bs As/Total	0,4%
Neco/Total	5,7%
Ros/Total	22,7%
S. Lor/Total	56,3%
Otros/Total	4,2%

Fuente: elaboración
proia en base a datos
de SAGPyA

una diferencia de Bahía Blanca con respecto a los puertos sobre el Paraná con porcentajes menores (Rosario: 60%; San Lorenzo: 35%).

De acuerdo al movimiento de cargas del 2008, la principal carga es soja (casi 3 MT); en un segundo orden se ubicaron trigo y maíz (en torno a 1,5 MT) y en un tercer nivel, cebada y pellets de soja (0.5 MT) (Ver Cuadro 2).

Exportaciones desde Bahía Blanca

En toneladas

Año	GRANOS				
	Cebada	Girasol	Maiz	Soja	Trigo
1993	32.839	29.551	607.366	21.935	1.694.866
1994	57.537	223.444	546.456	204.755	2.162.489
1995	11.800	338.259	647.125	141.370	2.296.706
1996	6.888	116.352	652.984	27.271	1.309.795
1997	210.768	32.070	1.099.904	0	1.754.988
1998	102.500	189.884	1.319.914	61.053	3.861.431
1999	112.387	255.769	602.406	50.709	2.616.328
2000	24.786	63.512	1.244.816	338.126	2.420.822
2001	139.792	13.019	1.060.501	675.213	2.828.142
2002	90.885	145.827	686.274	481.127	2.347.772
2003	43.503	76.885	927.359	1.001.159	2.414.016
2004	159.254	0	996.484	1.156.150	2.231.493
2005	188.549	14.460	1.595.857	2.349.670	2.809.328
2006	221.159	0	1.051.427	2.437.089	2.069.801
2007	261.651	21.080	1.772.231	3.327.177	1.720.043
2008	416.017	0	1.444.467	2.919.672	1.607.780

Año	ACEITES		SUBPRODUCTOS	
	Girasol	Soja	Pellets Girasol	Pellets Soja
1993	257.249	52.931	259.053	277.988
1994	223.845	85.250	276.311	360.296
1995	358.827	29.720	421.917	188.665
1996	430.299	69.517	531.951	322.257
1997	580.593	23.250	653.007	215.018
1998	468.698	16.500	573.556	146.555
1999	517.623	60.094	531.114	212.205
2000	378.847	53.700	416.185	286.159
2001	265.495	69.200	268.357	297.906
2002	198.096	82.451	275.451	471.186
2003	244.654	126.931	235.520	605.637
2004	230.197	161.350	239.757	510.229
2005	273.126	134.418	206.676	673.759
2006	264.280	72.283	198.932	465.194
2007	180.900	80.451	108.218	597.541
2008	239.608	51.665	169.973	531.227

Cuadro 2

Fuente: SAGPyA

Año	Subtotales				TOTAL
	Granos	Aceites	Subproductos	Deriv. Oleag.	
1993	2.386.557	310.180	537.041	847.221	3.233.778
1994	3.194.681	309.095	636.607	945.702	4.140.383
1995	3.435.260	388.547	610.582	999.129	4.434.389
1996	2.113.290	499.816	854.208	1.354.024	3.467.314
1997	3.097.730	603.843	868.025	1.471.868	4.569.598
1998	5.534.782	485.198	720.111	1.205.309	6.740.091
1999	3.637.599	577.717	743.319	1.321.036	4.958.635
2000	4.092.062	432.547	702.344	1.134.891	5.226.953
2001	4.716.667	334.695	566.263	900.958	5.617.625
2002	3.751.885	280.547	746.637	1.027.184	4.779.069
2003	4.462.922	371.585	841.157	1.212.742	5.675.664
2004	4.543.381	391.547	749.986	1.141.533	5.684.914
2005	6.957.864	407.544	880.435	1.287.979	8.245.843
2006	5.779.476	336.563	664.126	1.000.689	6.780.165
2007	7.102.182	261.351	705.759	967.110	8.069.292
2008	6.387.936	291.273	701.200	992.473	7.380.409

Observando los registros de los últimos quince años se observa que Bahía Blanca ha perdido participación en los embarques de trigo. Hasta 1993 se observaban porcentajes cercanos al 40% y en la actualidad se ubican en torno al 20%. En contrapartida se observa un fuerte crecimiento en la participación sobre embarques de soja (1993:1%; 1998:2%; 2003: 11%; 2008: 26%); en tanto que el maíz no presenta variaciones significativas, con participaciones que oscilan en un rango del 8 al 12% (Ver Gráfico 1).

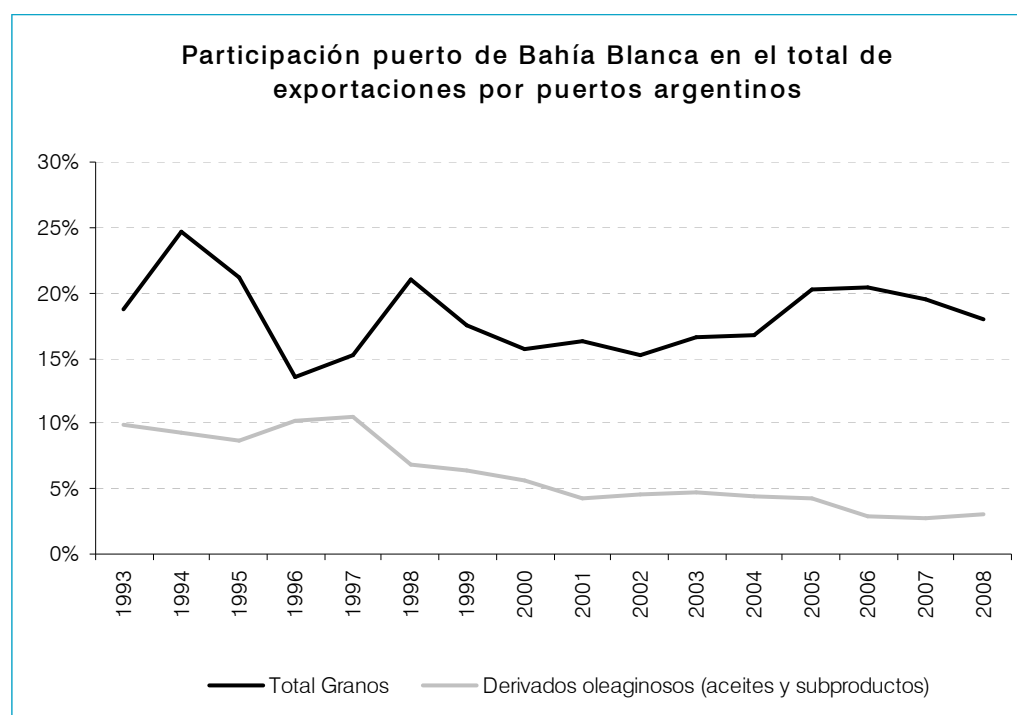


Gráfico 1

Fuente: SAGPyA

Por el lado de los aceites, se observa una participación elevada (17%) a principios de la década del 90 por la capacidad instalada local de producción de aceite de girasol. Esta participación fue decreciendo hasta el 5% en la actualidad por el fuerte crecimiento de la capacidad de producción de aceite de soja en las terminales ubicadas sobre el Río Paraná.

Delimitación de la zona de influencia de las terminales

Siguiendo el planteo presentado en la introducción de este estudio, se trazará una primera delimitación de la zona de mercado del puerto local, a partir de la comparación de distancias desde distintos puntos del territorio hacia los principales puertos. La idea consiste en determinar los ahorros en distancias y por lo tanto de fletes, si se transporta la producción hacia alguna de las terminales de Bahía Blanca en comparación a las de otros puertos, principalmente Rosario⁷. La frontera de la zona se dibujaría a partir de aquellos puntos donde se tornaría indiferente mandar la carga al Puerto local o al puerto alternativo más cercano. La validez del enfoque se ve reforzada cuanto menos diferenciado es el servicio hacia uno y otro destino.

El Cuadro 3 presenta las diferencias de distancias para los partidos / departamentos ubicados

⁷ Se trata de una primera aproximación. En la práctica, la elección de la Terminal de destino de la producción se ve también afectada por otros factores tales como diferencias transitorias en las cotizaciones de cada puerto.

a distancias similares de los principales puertos para la exportación de granos, para transportes por camión y por ferrocarril. En el primer caso, si se compara con Rosario, se observa que los partidos a distancias similares son Rivadavia y Pehuajó. Entre estos dos partidos también cabría incluir la mitad norte del partido de Trenque Lauquen. En el caso de Necochea, la comparación no es relevante por cuanto el aumento de costos impositivos provinciales afectaría a ambos puertos de modo similar. Para la modalidad del ferrocarril, la distancia equidistante entre Rosario y Bahía Blanca por tren, es de aproximadamente 500 Km. Esta distancia ubica al partido de Carlos Casares, como partido de indiferencia, previo a la imposición de la tasa.

Cuadro 3

Cuadro de distancias						
Localidad de origen	Distancias en km por ruta a:			Distancias en km por ferrocarril a:		
	BB	ROS	BB - ROS	BB	ROS	BB - ROS
Gral. Villegas	445	363	-82	600	345	-256
Rivadavia	410	419	9	472	613	141
Carlos Tejedor	454	529	75	845	434	-411
Pehuajó	365	401	36	468	736	268
Carlos Casares	441	349	-92	521	534	13
Bragado	491	300	-191	621	582	-39
9 de Julio	434	328	-106	571	632	61
Bolivar	344	424	80	382	1318	936

Fuente: Vialidad Provincia Buenos Aires y FEPSA

Los tres partidos mencionados, a los que se agregarían la mitad norte del partido de Trenque Lauquen y por el Oeste, los departamentos de Realico y Chapaleufu en la provincia de La Pampa, definen la zona a través de la cual se podría delimitar el extremo norte de la zona de influencia del Puerto de Bahía Blanca.

Impacto de cambios en los costos de operación de la cadena logística

⁸ El planteo supone también que no hay cambios compensatorios en el diferencial de precios pizarras en los puertos y que los incrementos de costos se trasladan del exportador al productor. En caso contrario, no habría modificaciones en el área de mercado por cuanto la situación es la misma para el productor, y solo se vería afectado el nodo exportador local por una caída en sus márgenes de rentabilidad

Debido a la ausencia de definiciones claras en torno a la implementación de cambios tributarios en la actividad portuaria regional, el siguiente análisis se desarrolla bajo un rango de hipótesis de incrementos en el costo logístico por tonelada vendida a terminales del puerto local; y cuyo origen eventualmente se podrían asociar a las modificaciones introducidas por el cambio en el régimen tributario provincial⁸.

Los resultados se resumen en el Cuadro 4. Para un incremento absoluto en el costo de entre 5 y 6 pesos por tonelada, equivale al flete de 50 kilómetros por tren y 25 kilómetros por camión. Esta distancia representaría la distancia en la que se recortaría la zona de influencia, dependiendo del medio de transporte utilizado. Continuando con esta hipótesis de incremento de costos para el productor cabe advertir que esta situación pondría en riesgo un porcentaje mayoritario de la producción del área antes definida como extremo norte de la zona de influencia de las terminales del puerto de Bahía Blanca.

Desahorro equivalente en km de flete por aumento de costos al productor

Medio de transporte		Tren	Camión	% sobre precio soja*
Flete (\$/tn-km)		0,111	0,227	
	\$ 1	9	4	0,11%
	\$ 2	18	9	0,21%
Incremento costo logístico (\$ por tn)	\$ 3	27	13	0,32%
	\$ 4	36	18	0,42%
	\$ 5	45	22	0,53%
	\$ 6	54	26	0,63%

* Referencia precio soja disponible Bahía Blanca promedio sept 09: \$950 por tn.

Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca - CATAC

Volumen y composición de la producción en los partidos afectados

Con el propósito de caracterizar el perfil de producción del área afectada, se presenta los resultados de la campaña 2007/2008. Los datos de la campaña siguiente no se encuentran disponibles en forma completa en los registros del Ministerio de Agricultura y por otra parte se presume que por el efecto de la escasez de precipitaciones, los resultados no reflejarían una situación normal.

La producción del área para la campaña 2007/2008 ascendió a 3,8 millones de toneladas (MT), en una superficie total de 1,1 millones de hectáreas. Casi la mitad del área se asigna al cultivo de soja. El resto de la superficie se distribuye en modo principal entre maíz, trigo y girasol. De acuerdo a los registros de la campaña analizada, el encarecimiento de los costos logísticos hacia el puerto local pondría en riesgo la captación de granos sobre un área con una demanda potencial de 1,6 MT de soja, 1,2 MT de maíz, 0,5 MT de trigo y 0,3 MT de girasol.

Tal como se expuso antes, en esta zona cabe pensar que por una leve ventaja de flete, las terminales del puerto local se posicionan competitivamente en el área para captar producción. Un encarecimiento de los costos para los productores de operar con las terminales del puerto local pondría en riesgo la captación de un porcentaje elevado de esta producción, no inferior al 50%, si se contempla que parte de la misma podría no destinarse a puertos⁹. De este total, si bien no se cuenta con información que permite determinar que porcentaje es captado por el puerto local, resulta razonable asignarle una participación mayoritaria, por ejemplo, entre el 60 y 70% de la producción de granos del área destinada a puerto. Bajo estas hipótesis, se estima que el volumen de embarques podría disminuir en aproximadamente en un rango que va del 1 a 1,1 MT anuales; aunque en el futuro cabría pensar en volúmenes superiores generados por aumentos de rendimientos de los cultivos, incrementos de la superficie sembrada y/o una mayor participación de la soja entre los cultivos del área (Cuadro 5).

⁹ Se toma un piso del 50% correspondiente a soja dado que en este caso, casi la totalidad del grano se destina a exportación.

En los granos restantes cabe la posibilidad de que parte se destina a industria en el mercado interno o bien se destine como reserva de forraje o grano.

Subproductos

Cabe tener en cuenta que el volumen de captación de granos de la zona de influencia del puerto es mayor que el nivel de embarque de granos por las terminales locales por cuanto, por

un lado, una parte de esta producción arriba como producto procesado en plantas de zonas cercanas a Bahía Blanca; y por otra parte, una porcentaje del grano que arriba a Bahía Blanca es procesado por las dos grandes plantas de elaboración de aceites y subproductos ubicadas en el puerto.

De acuerdo a registros del Consorcio de Gestión, estas plantas habría exportador poco menos de 300 mil toneladas de aceite y 700 mil toneladas de subproductos. De la producción total de aceite, unas 240 mil son de girasol y el resto de soja. En el caso del girasol, el rendimiento en aceite por tonelada de materia prima es del 43% lo que determina una demanda de casi 560 mil toneladas por año. Por el lado de la soja, el rendimiento en aceite es del orden del 19%, por lo que los requerimientos de grano para la industria local ronda las 260 mil toneladas anuales. Dado que se han confirmado importantes proyectos para ampliar la capacidad de procesamiento en el puerto local, se espera un importante aumento de la demanda de grano para procesamiento en el transcurso de los próximos años. Del mismo modo se proyecta un fuerte crecimiento de la industria aceitera en la provincia de Santa Fe, por lo se perfila una intensificación de la competencia para la captación de materia prima y por ello, resultará de fundamental importancia para las plantas locales contar con el apoyo de un servicio logístico competitivo. Cualquier incremento en los costos locales se traducirá en una disminución de los márgenes de molienda para plantas localizadas en el puerto local y por lo tanto, restaría atractivo al puerto local como opción de localización de futuras inversiones.

Impacto económico

El impacto económico de una reducción en la zona de influencia de las terminales de granos del puerto local, se centra en la reducción de embarques y sus efectos indirectos sobre otras actividades locales. Entre estos últimos cabría destacar la disminución de recaudación por tasas de la administración portuaria local, la menor demanda de servicios de agencias marítimas, la pérdida de recaudación de terminales por servicios de embarque y la menor recaudación de tasas municipales por la caída inducida en las ventas. En el caso del transporte terrestre a puerto, el impacto se vería amortiguado en la medida que se refleje principalmente en un redireccionamiento de cargas con los mismos prestadores del servicio.

Finalmente cabe hacer una consideración adicional sobre el posible impacto sobre productores agrícolas en la medida que los mayores costos en la cadena logística recaigan finalmente sobre ellos. Llegado el caso, se agrega un factor adicional que contribuiría a acentuar la extensa y profunda crisis de rentabilidad en la que se hallan inmersos, generando una fuerte contracción de la actividad económica regional. ■

Impacto potencial de la reforma tributaria sobre las cargas del puerto local

■ Las decisiones de los funcionarios de gobierno pueden alterar la rentabilidad de los proyectos cuando ya es tarde para buscar una alternativa mejor.

■ El gravamen analizado encarece la alternativa de operar en los puertos de Bahía Blanca frente a los puertos de otras jurisdicciones no gravadas.

■ El interrogante que se plantea se refiere a cuál es la conducta a seguir por las provincias que no son Buenos Aires y que tienen puertos en su territorio.

A demás de analizar los efectos de la reforma sobre las cargas de granos y subproductos, reviste particular interés el estudio de las posibles repercusiones que la reforma tributaria podría generar sobre el resto de las mercancías movilizadas. A continuación se presentan los aspectos principales de la evaluación de cada producto.

Fertilizantes

Dadas las condiciones del mercado de urea en Argentina, donde existe una empresa productora mayoritaria que abastece el mercado interno y exporta parte de su producción, puede esperarse que absorba la mayor parte del impuesto, sino la totalidad, existiendo además alguna posibilidad de sustitución de la urea por otros fertilizantes por parte de sus clientes.

Durante 2008 se movilizan más de 460 mil toneladas de urea por vía marítima, de las cuales 139 mil se destinan a exportación, unas 24 mil son importadas y alrededor de 320 mil se destinan al mercado interno. Además de los registros por mar, se transportan vía terrestre también hacia el mercado interno 270 mil toneladas. De acuerdo a la relación entre los costos de transporte por tierra y marítimos luego del gravamen, se podría realizar una sustitución entre modos desviando la totalidad o parte de las 320 mil toneladas de removido hacia el transporte terrestre, lo que implicaría una pérdida de cargas por barcos a granel.

Carga en contenedores

La incidencia en este caso dependerá de las posibilidades que tenga la concesionaria de la terminal de contenedores para transferir la carga de este nuevo impuesto a sus clientes. Para evaluar esta situación, hay que considerar que el prestador del servicio de cargas en contenedores está atado a una alta inversión en infraestructura fija, especializada, que carece de posibilidades de sustitución inmediata, mientras que los usuarios tienen algunas alternativas de sustitución de medios de transporte, con la posibilidad de desviar la carga hacia puertos no tan distantes. Esto pareciera indicar que el escenario más probable es que la prestadora del servicio absorberá la mayor parte del impuesto. Si esto es así, no se producirán desplazamientos

de cargas, pero entonces se desestimularía la reinversión en la terminal local, por encontrarse ésta gravada diferencialmente en relación con las existentes en otros puertos.

En el caso que la terminal de contenedores traslade parte de la carga de este impuesto a sus clientes, las empresas usuarias evaluarán otras alternativas de transporte que les permitan eludir este pago. Si se desvían estas cargas, que finalmente tienen destino de exportación, se interrumpe la posibilidad de desarrollo de la terminal de contenedores local, pensada principalmente para la salida de productos elaborados en la región como químicos y plásticos, polietilenos, PVC, soda cáustica, carnes bovinas y derivados, entre los más importantes, a los que se sumaría la salida de una gran volumen de contenedores cargados con fardos de alfalfa a raíz de una inversión recientemente anunciada en la ciudad.

Entre las principales cargas movilizadas mediante contenedores, de acuerdo a las cifras de 2008 la mayor proporción corresponde al transporte de harinas, siendo las frutas y hortalizas la segunda carga en importancia. En estos dos casos hay posibilidades de utilización de medios alternativos de transporte, por lo que podrían desviarse hacia otros puertos si se incrementara el costo de servicio de la terminal. En el caso de la harina se derivaría hacia puertos de la provincia de Santa Fe, mientras que la fruta migraría hacia el puerto de San Antonio Este. En la actualidad, el costo de carga de un contenedor es del orden de los USD100, con lo cual si la empresa traslada la totalidad del nuevo impuesto al cliente se elevaría el precio a USD140 aproximadamente. Además de las cargas mencionadas, puede haber efectos en las cargas de PVC que actualmente es enviado por contenedor a Brasil. Si se trasladara en gran parte la carga de este impuesto a los clientes, la empresa podría cambiar su cadena logística enviando el producto hacia puertos no gravados a través de camiones o ferrocarril. En este caso, según los valores de 2008, se "escaparán" algo de 30 mil toneladas anuales y si se tiene en cuenta que en los primeros ocho meses de 2009 casi se exportaron a través de esta vía 40 mil toneladas de PVC la proyección anual sería superior.

En el caso del polietileno el medio de transporte más utilizado es el terrestre para sacar la mercadería de Bahía Blanca, siendo marginal (1.600 toneladas) la cantidad movilizada por vía marítima a través de la terminal de contenedores, por lo que el impacto no resultaría relevante aunque puede suponerse que el comportamiento más probable sería análogo al descrito para el caso del PVC.

Combustibles y gases

Dado que los movimientos de combustibles y gases se realiza a través de terminales especializadas porque son incompatibles con otro tipo de cargas, y que llegan a las mismas mediante ductos, resulta imposible su migración hacia otros puertos. Las mismas terminales son las exportadoras de los productos, por lo que soportarían la carga del impuesto. En el caso de las importaciones, las mismas también se encontrarían alcanzadas por el impuesto, afectando principalmente a las compras de gas licuado realizadas para abastecer el consumo interno de gas natural.

Comentarios finales

1. Efecto sobre inversiones, comprometidas y no comprometidas

Es necesario destacar ciertas reservas desde el punto de vista institucional. En los últimos años, a partir de la autonomía de los puertos, se han producido notables ganancias en

eficiencia principalmente por mejoras en la administración de los mismos y por las grandes inversiones en infraestructura, terminales de carga y descarga, equipos de manipuleo y muelles de operación, por citar sólo algunos ejemplos. Todos estos cambios se han basado en cierto contexto institucional, ciertas reglas de juego que, si bien pueden tener algunas deficiencias, permiten tener previsibilidad acerca de las posibilidades futuras de los negocios emprendidos.

Una vez que las inversiones están en curso o ya fueron materializadas, las decisiones de los funcionarios de gobierno pueden alterar la rentabilidad de los proyectos cuando ya es tarde para buscar una alternativa mejor. Si como consecuencia de nuevos gravámenes se perjudica la competitividad de un puerto, pueden verse comprometidas, incluso, las nuevas decisiones de inversión. Los recursos se dirigen hacia los puertos más eficientes y competitivos.

2. Se producen gran cantidad de distorsiones

En primer lugar, la implementación de la reforma genera una situación diferencial entre las terminales portuarias de la provincia de Buenos Aires y las que están situadas en otras provincias. En este sentido, se genera una inequidad que afecta negativamente la competitividad de los puertos bonaerenses, que se encuentran sujetos a un tributo que no existe en otros lugares. Dicho de otro modo, sacar las mercaderías a través de los puertos de Buenos Aires resulta más costoso.

A partir de esta situación, los dadores de carga tendrán la alternativa de evaluar la salida por otros puertos, e incluso de modificar su cadena de comercialización cambiando el medio de transporte utilizado hasta el establecimiento del gravamen diferencial. Las posibilidades de sustitución estarán determinadas por los precios relativos entre las distintas alternativas, los que tendrán incluido el impuesto por los puertos bonaerenses.

3. Comportamiento de otras provincias: ¿armonización o competencia?

El gravamen analizado encarece la alternativa de operar en los puertos de Bahía Blanca frente a los puertos de otras jurisdicciones no gravadas. Tal como se demuestra a lo largo del informe, todas las cargas que puedan eludir el pago de un tributo de tales características lo harán, por lo que los administradores de puertos vecinos podrían verse beneficiados por esta situación. Allí se encuentra entonces un grupo de potenciales “ganadores”.

El interrogante entonces es la conducta a seguir por el resto de las provincias que tienen puertos en su territorio. Podría plantearse una situación donde prime la competencia entre los gobiernos provinciales por volverse más atractivos para las inversiones, y en ese caso las provincias vecinas no seguirían el ejemplo de Buenos Aires. Sin embargo, en este escenario, los beneficios de la competitividad serían captados principalmente por los ganadores de cargas, más que por el fisco de las provincias (que sí se beneficiaría indirectamente por el mayor nivel de actividad).

Dado que todas las provincias tienen actualmente apremios fiscales, puede aparecer la tentación hacia un escenario de armonización tributaria, es decir que las provincias pueden verse tentadas a seguir el comportamiento de Buenos Aires, construyendo de ese modo un monopolio estatal provincial con la finalidad de ejercer la explotación fiscal, eliminando así la situación “diferencial” entre los puertos de las distintas provincias y recibiendo en forma directa los ingresos del nuevo gravamen (y no indirectamente como en el escenario anteriormente descrito). En este caso, las cargas no verían alterados los precios de salida entre puertos, por lo que las cadenas logísticas permanecerían inalteradas

y soportarían un costo de operación portuaria superior y uniforme. Este tributo generalizado a todas las provincias se comportaría, en relación con sus efectos económicos, de un modo análogo al de los derechos de importación y exportación establecidos en el orden nacional. Tal como se expone a lo largo del trabajo, por las condiciones de la economía argentina que es pequeña, los precios de importación y exportación deben tomarse como "dados", por lo que las medidas fiscales que afectan al comercio internacional en general producen traslaciones. La única limitación posible a un comportamiento unificado estaría en manos de las legislaturas provinciales, que podrían o no apoyar la iniciativa del poder ejecutivo en función de la situación política de cada provincia y de la fuerza de los grupos potencialmente afectados por la medida. ■



PUERTO DE BAHIA BLANCA

AV. DR. MARIO M. GUIDO S/N - (8103) INGENIERO WHITE - BAHIA BLANCA - ARGENTINA



La empresa social de los propios consumidores

CENTRO REGIONAL DE ESTUDIOS ECONOMICOS BAHIA BLANCA-ARGENTINA



IAE DIGITAL

En la web, síntesis de los estudios especiales, informes de coyuntura y series estadísticas publicados bimestralmente en Indicadores de Actividad Económica.



REPORTES IPC Y EMI

Seguimiento del costo de vida y de la producción industrial en Bahía Blanca, a través de los indicadores Índice de Precios al Consumidor, Costo de la Canasta Familiar y Estimador Mensual Industrial, presentados en informes de difusión mensual.



BANCO DE DATOS

Modernos sistema de registro, almacenamiento, rastreo y recuperación de datos útiles para el análisis económico. Diseño de bases. Series estadísticas completas a disposición del público.



CREEBBA ON LINE

Servicio gratuito de información vía e-mail: una forma fácil de acceder a las novedades sobre trabajos de investigación, actualizaciones del website, publicaciones y eventos de interés.



INFORMES DE COYUNTURA

Monitoreo permanente de la industria, el comercio, el sector servicios y el mercado inmobiliario y de la construcción en Bahía Blanca, presentado en boletines de difusión periódica.



SOPORTE INFORMATICO

Desarrollo de softwares de asistencia específicos para el óptimo manejo de información y el cálculo de indicadores de actividad.



ASESORAMIENTO PROFESIONAL

Agil servicio de orientación y suministro de material específico al público interesado. Atención de dudas y consultas en forma personal o vía correo electrónico.



ACTUALIDAD EN SINTESIS

Servicio de noticias vía e-mail, sobre temas económicos de interés local.



JORNADAS DE DIFUSION

Ciclos de conferencias, encuentros, seminarios y cursos de actualización sobre temas económicos y trabajos de investigación desarrollados por el Centro.



Una gama de
servicios
permanente
para la mejor
comprensión de
la economía de
Bahía Blanca y su
región

Acérquese al CREEBBA,
Alvarado 280 (8000) Bahía Blanca
Telefax: (0291) 455-1870 líneas rot.
e-mail: info@creebba.org.ar
website: www.creebba.org.ar

Análisis de coyuntura

Índice de Precios al Consumidor

En octubre, se mantuvo la tendencia de aumento en el nivel general de precios observada en el mes de septiembre. En ambas oportunidades el índice minorista calculado para Bahía Blanca arrojó un incremento mensual del 1,1%.

La suba interanual, que se obtiene de confrontar el índice de octubre con el de igual período de 2008 es del 14,8%.

El promedio mensual de aumentos a dos meses de finalizar el año es de 1,2%. En virtud de esta performance, se estima que la inflación total para 2009 superaría el 15%, sobre todo teniendo en cuenta que noviembre y diciembre son meses estacionalmente activos en los que suelen producirse alzas por encima de la media. Hasta el momento, la inflación acumulada en la ciudad asciende a 12,8%.

El capítulo con mayor aumento en octubre fue "Alimentos y Bebidas", que se elevó un 1,9% en términos generales. A nivel de sus principales rubros, se destacaron las alzas producidas en: frutas (8%), bebidas alcohólicas (5,6%), azúcar, dulces y ca-

cao (3,6%), alimentos consumidos fuera del hogar (2,9%), bebidas sin alcohol (2,4%), lácteos y huevos (2%), cereales y derivados (1,7%), carnes (1,3%) y aceites y grasas (1,2%). También hubo descensos, entre los que sobresalieron los constatados en infusiones (-2%), verduras (-1,5%), condimentos (-1,1%) y alimentos semipreparados (-1%). Estos últimos moderaron el alza general del capítulo pero no fueron suficientes para que el mismo concluyera con variación negativa.

En segundo término se posicionó "Indumentaria", cuya suba se atribuye a la renovación de artículos por cambio de estación. El principal incremento tuvo lugar en servicios de confección y reparación (7%), seguido por ropa exterior, que avanzó un 3,1%. Las telas, en tanto, aumentaron un 2%. En menor medida incidieron los rubros calzado y ropa interior, con variaciones del 0,5% y 0,3% respectivamente.

"Educación" aportó una suba del 1,5% a la inflación del mes, impulsado por los servicios educativos formales, que tuvieron una actualización del 1,9%, y por los textos y útiles escolares, que se incrementaron un 1,5% en relación a septiembre.

"Transporte y Comunicaciones" finalizó

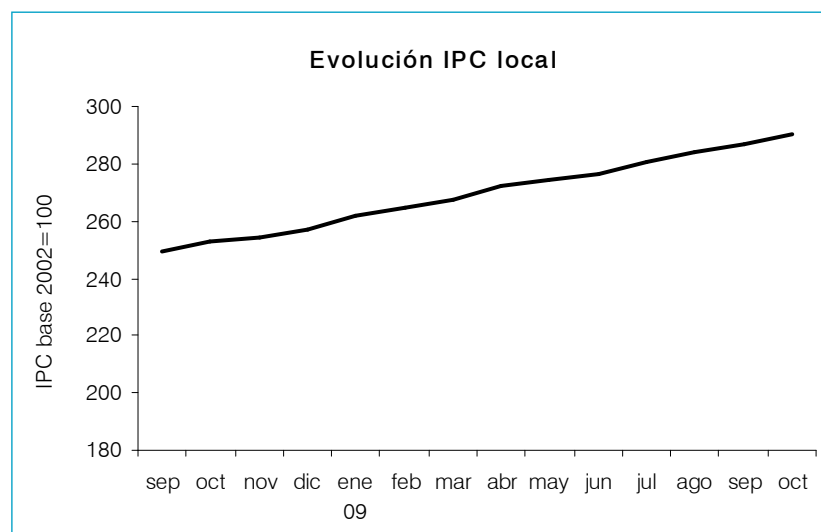
octubre con un alza del 0,7%. En particular, los automóviles tuvieron un ajuste del 1,8%, constituyéndose en el rubro con mayor incidencia. En tanto, la categoría mantenimiento de vehículos avanzó un 0,7%, como resultado de los aumentos verificados en combustible y lubricantes (1,8%) y cubiertas y repuestos (0,2%).

"Salud" cerró el mes con una variación del 0,4%, resultante del efecto combinado de los aumentos en medicamentos (0,8%) y servicios médicos (0,4%) y de la baja operada en elementos de primeros auxilios (-2%).

"Equipamiento del hogar" incidió con un 0,3% en el índice general del mes. Más concretamente, aportaron subas los rubros artículos de ferretería (2,1%), menaje (1,9%), artefactos domésticos (1,5%), servicios para el hogar (1,3%) y muebles (0,7%). A su vez, los productos de limpieza acusaron una baja del 1,9% que contrarrestó parcialmente los aumentos señalados, dando como resultado a una pequeña variación final en el capítulo. A partir del próximo mes podrían producirse ajustes de consideración, si se traslada a los consumidores el denominado impuesto tecnológico, aprobado por el Congreso. En rigor, se trata de la eliminación de la exención de impuestos internos (26%) y del aumento de la alícuota del IVA del 10,5 al 21% a un listado de productos electrónicos e informáticos que no se fabriquen o ensamblen en Tierra del Fuego, como celulares, cámaras de fotos digitales, equipos de GPS, monitores. Se estima que el traslado de esta mayor carga impositiva impondría precios hasta un 35% mayores en los artículos afectados.

"Vivienda" sumó un alza del 0,25%, que mayormente estuvo explicada por la actualización de alquileres, que en octubre se estimó en 1,3%. En menor medida incidieron los materiales de construcción, que se elevaron un 0,2% con respecto a septiembre.

"Esparcimiento" registró una variación del 0,2%. La misma obedeció, en primer término, al avance del 1,7% en juguetes y



rodados. En menor medida incidieron los libros, diarios y revistas (0,2%) y el transporte (0,3%) dentro del rubro turismo. Se espera que hacia fin de año el capítulo recobre impulso, a partir de la vigencia de las tarifas de temporada alta en paquetes turísticos.

"Bienes y servicios varios" fue el único capítulo en baja durante octubre. En términos generales, la variación fue de -0,2%. La caída respondió al retroceso del rubro productos de tocador, que descendió un 1,3% con respecto a septiembre, en tanto que los artículos descartables aumentaron apenas 0,3%, lo que no fue suficiente para superar la baja producida.

con respecto al período anterior. Se estima que el monto mensual destinado a este concepto representa alrededor del 34% del presupuesto familiar total considerado en promedio para un grupo familiar de ingresos medios.

En cuanto al listado de alimentos y bebidas básicos, el mismo se valuó en 116,54 pesos, lo que significó una suba cercana al 7% con relación a septiembre y del 12,5% acumulada en el año. La papa y el café fueron los productos que más subieron -37% y 33% en promedio respectivamente-, en tanto que la harina común y el tomate fueron las variedades que lideraron las bajas. Estos productos constataron una caída del 14% y 9% respectivamente.

La economía local se ve condicionada en forma negativa en los últimos meses por la intensa y prolongada sequía que afecta a la región del sudoeste, a lo que se suman los problemas de orden nacional como la inflación, el desempleo, el aumento de la presión impositiva y los aumentos de costos. Esto deriva en una constante disminución de los márgenes de rentabilidad y lo preocupante es que no se ven señales de mejora.

A pesar de que las expectativas eran buenas en algunos rubros puntuales como indumentaria (se esperaban más ventas por el cambio de temporada y día de la madre) o construcción (las mejores condiciones climáticas aumentan posibilidades de obras) no se registraron las ventas esperadas.

Costo de vida

El costo de la canasta completa de alimentos para una familia de entre cuatro y cinco miembros alcanzó en octubre los 1.444 pesos, incrementándose casi un 5%

Comercio, industria y servicios

En el bimestre septiembre - octubre la actividad económica de las empresas de la ciudad se mantuvo estable según los bimestres anteriores, dentro de los parámetros normales. Un 14% de los consultados calificó la situación general de su empresa como buena, un 71% como normal y un 15% como mala. Con respecto al mismo período del año anterior, la situación actual es peor, dado que apenas un 6% respondió estar mejor, un 70% igual y un 23% peor.

Las ventas del bimestre septiembre - octubre son similares a los meses previos, aunque los empresarios bahienses esperaban tener mejores ventas dada la época del año. Se podría atribuir esto a que septiembre fue un mes en el que los consumidores se mantuvieron muy cautos con los gastos y octubre no resultó muy auspicioso a pesar del cambio de clima y por lo tanto de estacionalidad para todos los rubros. El relevamiento arrojó un 75% de empresas con ventas estables, un 12% con mejores y un 13% con peores al bimestre anterior. Haciendo un desagregado por sectores, el de servicios es el que mostró un repunte en su demanda con un saldo de respuesta de + 18 (pasó de -14 a 4), en cambio el sector comercial mostró una baja de +8 a -3 manteniéndose constante el sector industrial.

Evolución precios de alimentos básicos

precios correspondientes a la última semana de cada mes

	sep 09	oct 09	var
Pan (1 kg)	\$ 4,81	\$ 5,19	7,7%
Arroz (1kg)	\$ 5,68	\$ 5,63	-1,0%
Harina común de trigo (1 kg)	\$ 2,29	\$ 1,97	-14,2%
Harina de maíz (1 kg)	\$ 2,34	\$ 2,87	22,9%
Fideos secos (500 gr)	\$ 3,77	\$ 3,98	5,7%
Carne vacuna (1 kg)	\$ 12,79	\$ 13,05	2,1%
Pollo (1kg)	\$ 6,80	\$ 6,78	-0,3%
Papa (1kg)	\$ 2,68	\$ 3,67	36,7%
Tomate (1 kg)	\$ 6,36	\$ 5,78	-9,1%
Manzana (1 kg.)	\$ 4,15	\$ 5,11	23,1%
Naranja (1 kg)	\$ 2,20	\$ 2,39	8,5%
Leche fresca (1 litro)	\$ 2,77	\$ 2,80	1,3%
Leche en polvo (800 gr)	\$ 19,07	\$ 20,33	6,6%
Aceite de maíz (1 litro)	\$ 8,42	\$ 8,44	0,2%
Manteca (200 gr)	\$ 3,41	\$ 3,67	7,5%
Azúcar (1 kg)	\$ 2,22	\$ 2,37	7,0%
Café (500 gr)	\$ 8,80	\$ 11,71	33,1%
Yerba (500 gr)	\$ 4,31	\$ 4,44	3,2%
Té (50 saquitos)	\$ 3,37	\$ 3,42	1,6%
Agua mineral (1.5 litros)	\$ 2,82	\$ 2,93	3,7%
COSTO TOTAL ARTICULOS	\$ 109,07	\$ 116,54	6,8%

SITUACION GENERAL	Buena 15%	Normal 69%	Mala 15%
TENDENCIA DE VENTAS¹	Mejor 12%	Igual 75%	Peor 13%
SITUACION GENERAL²	Mejor 6%	Igual 71%	Peor 23%
EXPECTATIVAS SECTORIALES	Alentadoras 10%	Normales 77%	Desalent. 13%
EXPECTATIVAS GENERALES	Alentadoras 5%	Normales 78%	Desalent. 17%
PLANTEL DE PERSONAL¹	Mayor 5%	Igual 90%	Menor 5%

¹ En relación a jul-ago - ² Con respecto a igual bimestre 2008

La realidad local no difiere de la nacional donde, según el informe mensual que suministra la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME), las ventas minoristas durante septiembre cerraron en baja respecto a mes de agosto y comparado con el mismo período de 2008, la merma en el interés de los consumidores fue de 9,8%. En el mes de octubre, las ventas minoristas por el Día de la Madre cayeron un 8,2% en relación con la misma fecha del año pasado. Los pocos comercios favorecidos por la fecha fueron los que tuvieron algún acuerdo con tarjetas de crédito. Los rubros que se mantuvieron en los mismos niveles del año pasado fueron: Joyería y Relojería, Librerías y Restaurantes. Los que más vieron caer sus ventas en esta fecha frente al año pasado fueron: Artículos para el hogar, Marroquinerías, Indumentaria, Calzados, Blanco y Mantelería, Bazar y Regalos, y Lencería.

Los empresarios destacaron que los márgenes de rentabilidad son cada vez menores, ya que aunque los precios de venta aumentan, lo hacen en menor medida que los costos fijos, (impuestos, sueldos de empleados y servicios públicos). A su vez remarcaron que la mayoría de los consumidores pagan con tarjeta de crédito

lo que significa un costo importante para los comercios.

Las expectativas sectoriales empeoraron levemente respecto de meses anteriores aunque la mayoría no espera cambios sustanciales. El porcentaje optimista se mantuvo igual que el bimestre anterior, pero algunos que se mostraban indiferentes se manifestaron pesimistas en la última encuesta. Las expectativas generales también han empeorado con respecto al bimestre pasado, ya que presentan un saldo de respuesta negativo, que aunque permanece dentro de los parámetros normales, refleja el estado de ánimo de incertidumbre que tienen los empresarios respecto de la situación del país en este momento.

En este contexto, las empresas bahienses aún mantienen el plantel de personal como en meses anteriores. A nivel de rubros, los servicios de esparcimiento, seguros y agencias de viajes junto con las farmacias y repuestos de automotores presentan un mejor ritmo de ventas. En el extremo opuesto cabría mencionar a combustibles y artículos para el hogar entre otros.

En conclusión, la situación económica de la ciudad se mantiene estable con

respecto al bimestre anterior. No obstante, si se toma como período de referencia al último año, puede observarse que el indicador se ubica constantemente en niveles bajos de actividad, lo cual indica un estancamiento generalizado. El problema fundamental es la sequía que afecta no solo al sudoeste sino a la mayor parte de la provincia de Buenos Aires y que ha paralizado la actividad comercial en los pueblos de la zona y ha impactado en los comercios e industrias de la ciudad. La mayoría de las transacciones se realizan con tarjetas de crédito lo que implica para los vendedores un descuento por parte de las tarjetas y otro por parte de los bancos, en definitiva, menores márgenes de rentabilidad. A eso hay que agregar que los costos de transporte y fletes han aumentado como consecuencia de los aumentos de combustibles y eso no lo pueden trasladar mes a mes a los consumidores.

Comentarios sectoriales

Automotor. En el país, de acuerdo con datos de la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y Créditos Prendarios (DNRPA), en septiembre y octubre la cantidad de autos patentados cayó un 20% en relación con el mismo período de 2008, pasando de 107536 unidades del año anterior a 86318 registradas en el corriente año. A nivel local, la situación fue similar ya que las unidades registradas bajaron de 1016 en 2008 a 803 para el mismo bimestre de 2009, lo que significó un 21% menos. En cuanto a los autos usados, las ventas ascendieron en el país a 128.342 unidades en septiembre, cifra que refleja un crecimiento del 1,34% en la comparación con el mismo mes de 2008 y del 9,9% frente a agosto de este año, según un informe de la Cámara del Comercio Automotor (CCA). En los primeros nueve meses del año el negocio acumula una baja del 10,3% (976.964 operaciones de venta contra 1.089.168 el año anterior). La mayor cantidad de transacciones se dieron en la provincia de Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba y Santa Fe. En el

caso de Bahía Blanca, los concesionarios afirmaron que se reactivó sutilmente la venta en septiembre hecho que se puede atribuir a una modalidad de ahorro por parte de los compradores que al contar con algún dinero prefieren invertir en un auto antes que poner el dinero en el banco o comprar dólares.

Construcción. La situación del sector no mejoró como habitualmente sucede para esta época del año. Las empresas constructoras que trabajan con el sector privado trabajaron normalmente favorecidas por las condiciones climáticas (al no llover no se interrumpen obras y se terminan más rápido). En cambio las de obra pública sufrieron una de sus peores crisis en cuanto a financiamiento debido a que desde la Provincia y la Nación suspendieron los pagos a partir del mes de junio y a mediados de septiembre acumulaban una deuda de 30 millones de pesos aproximadamente. En consecuencia, la mayor parte de las empresas interrumpieron sus tareas (trabajos sanitarios y viales) y en algunos casos puntuales las firmas además debieron despedir personal.

Electrodomésticos y Artículos para el hogar. Algunos encuestados manifestaron que notan menos efectivo en la gente por los aumentos de precios en los servicios y las mercaderías de primera necesidad entre otros. Los artículos para el hogar son bienes prescindibles por lo que los consumidores primero van a satisfacer sus necesidades básicas y por último comprarán algo de uso secundario para el hogar. Las perspectivas para el rubro no son buenas, no creen que mejore la situación hasta el mes de marzo del año próximo más que nada por la extrema sequía que afecta al sector agropecuario. Como forma de reactivación de la demanda, las grandes cadenas nacionales de empresas de electrodomésticos, en conjunto con algunas entidades bancarias, implementaron durante este último bimestre planes de pagos en cuotas con costos financieros muy bajos y plazos que llegan hasta los treinta meses. Cabe señalar que tales cadenas suelen también

ser fabricantes de los productos promocionados.

Indumentaria. En septiembre este rubro se vio perjudicado por el clima porque los comercios se encontraban preparados para enfrentar la demanda primaveral, pero las bajas temperaturas desalentaron las compras por parte de un público que en la actualidad gasta más por necesidad que por impulso. En octubre repuntaron levemente las ventas por ese retraso de compra de ropa de temporada y por el día de la madre, que a pesar de ser peor que el año pasado, significó una mejora para los comercios comparado con los meses de julio y agosto.

Combustible. Las compañías petroleras estipularon aumentos mensuales del 1% al 3% en los precios de los combustibles lo que provocó que las ventas disminuyan levemente respecto a meses anteriores. No obstante esta suba, la rentabilidad de las petroleras y refinerías ha bajado y se ha complicado su situación financiera. Incluso, han trascendido casos de despidos de un número importante de trabajadores en empresas grandes.

Agencias de viajes. Los viajes internacionales se vendieron a un ritmo constante respecto de meses anteriores. Con el dólar quieto como está actualmente la gente de entre 50 y 60 años viaja mucho al exterior. Los pasajes de cabotaje bajaron en septiembre y mejoraron en octubre.

Hoteles y aparts hotel. Algunos empresarios del sector advirtieron una transferencia de clientes de las hotelerías a la modalidad de aparts, ya que la demanda en los primeros disminuyó y en los segundos se incrementó casi en la misma cantidad de plazas demandadas.

Mercado inmobiliario

Durante septiembre y octubre se observó una mejora en los indicadores de actividad inmobiliaria local, tanto los referidos a compraventa como los correspondientes

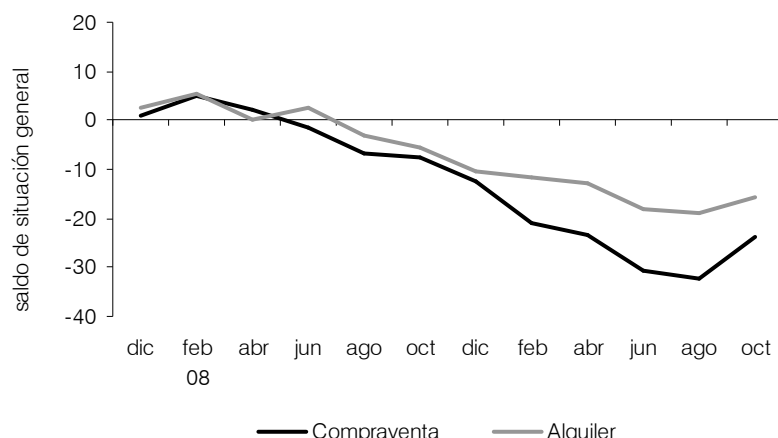
a alquileres. En ambos casos, el repunte no fue sustancial como para determinar un cambio de tendencia, por lo que ambos mercados continuaron con el cuadro de situación del bimestre anterior: regular y normal, respectivamente.

Aunque las condiciones generales del mercado no son alentadoras, octubre suele ser un mes estacionalmente activo y esto pudo haber incidido en la leve reactivación sectorial. Por otra parte, la estabilidad de algunas variables claves en el sector, como por ejemplo el valor de la divisa, generan un clima más propicio para la concreción de negocios. No obstante, la mejora en la actividad fue leve y sólo se destaca por producirse en un contexto de recesión pero. En efecto, en líneas generales, la plaza inmobiliaria local, al igual que ocurre en otras ciudades, se está desenvolviendo en muy bajos niveles de actividad, con negociaciones que se extienden en demasía en el tiempo, propiedades que se retiran de la venta a la espera de un panorama más claro, compras menoscabadas por la inestabilidad del empleo y el flujo de ingreso y la persistencia de altos costos financieros en los créditos hipotecarios e inconsistencias en las cotizaciones de las propiedades, entre otros factores.

En el segmento de compraventa, durante el último bimestre, sobresalió la performance de los departamentos de dos dormitorios y de los lotes para casas, cuyos saldos de demanda pasaron de regular a normal. También tuvieron buen desempeño los departamentos de un dormitorio y funcionales, que continuaron con tendencia normal a la vez que lograron cerrar más cantidad de operaciones que en julio-agosto. El resto de las categorías mantuvo la situación regular verificada el período anterior. En el caso de los depósitos, cocheras, locales, lotes para horizontales y locales y pisos, se registró un mayor volumen de transacciones mientras que las casas fueron el único rubro en retroceso, pese a mantener la tendencia general de actividad.

Las expectativas de los operadores locales se encuentran polarizadas entre la cautela

Evolución de la actividad inmobiliaria



y el pesimismo. Sólo un 7% de los consultados expresó aguardar mejoras en la situación en los próximos meses. El resto se repartió en partes iguales entre los que opinan que no habrá cambios sustanciales y los que suponen que las condiciones empeorarán.

El mercado locativo cerró en leve alza respecto al bimestre previo. El rubro pisos y departamentos de tres y más dormitorios se destacó por mejorar su performance de regular a normal. Por su parte, las cocheras y los departamentos de dos dormitorios sostuvieron su posición normal aunque con mayor cantidad de contratos de alquiler celebrados. Los depósitos y locales continúan afectados por la retracción en la actividad económica y exhibieron un saldo de demanda regular, no obstante lo cual, mejoraron con respecto al bimestre julio-agosto en cantidad de operaciones concertadas. Finalmente, los departamentos de un dormitorio y funcionales y las casas concluyeron con un indicador de desempeño normal, al igual que en el período anterior, pero observaron una leve retracción en el número de contratos locativos cerrados.

Las perspectivas de los agentes inmobiliarios para los próximos meses en el mercado de alquileres son algo mejores que las manifestadas en el caso de la compraventa, aunque también revelan el alto grado de incertidumbre imperante en

el sector. Concretamente, el 68% de los operadores informantes considera que la situación general de la plaza será igual en el corto y mediano plazo. En tanto, un 25% supone que las condiciones empeorarán y el 7% restante aguarda una mejor performance en lo que a locaciones se refiere.

Coyuntura de Punta Alta

En los meses de septiembre y octubre la situación general de las empresas de Punta Alta mostró una leve desmejora con respecto al bimestre anterior. El indicador dio como resultado una baja en el porcentaje de encuestados que encontraba a su empresa en una buena situación (de 22% pasó a 15%) y una suba en los que se ven dentro de los parámetros normales (de 70% paso a 75%). Con estos valores el saldo de respuesta fue positivo pero menor que en julio y agosto. Comparando la situación general con el mismo bimestre del año anterior se observó un menor deterioro de la situación general lo que significa que, aún cuando los niveles de actividad son bajos, son menos problemáticos que en el año 2008.

El nivel de ventas disminuyó respecto del bimestre pasado debido a que el mes de septiembre fue muy malo en ventas y octubre no lo pudo compensar. Cabe aclarar que habitualmente los comercios

puntaltenses repuntan sus ventas para esta época del año pero en el contexto actual la mayoría de los consultados destacó que la situación del sector agropecuario y el congelamiento de los sueldos (implica pérdida de poder adquisitivo frente a la inflación) llevaron a los consumidores a ser más cautelosos en sus gastos.

En cuanto a las expectativas tanto las sectoriales como las generales se mantienen constantes de acuerdo al bimestre julio y agosto dentro de los parámetros considerados normales. Un 18% de los empresarios consultados mostró mejores expectativas y un 69% se mantuvieron sin variantes. Dado este contexto económico, las empresas no han aumentado en ningún caso su plantel de personal, pero por ahora tampoco han optado por reducirlo.

Haciendo un breve análisis del sector financiero de la ciudad, según datos del BCRA, el volumen de depósitos y préstamos para el tercer trimestre del año fue superior al registrado en el segundo. Los depósitos pasaron de 94.780 a 100.089 en miles de pesos mientras que los préstamos lo hicieron de 51468 a 54589 en miles de pesos.

En cuanto a patentamientos de automóviles por kilómetro, según datos de la Dirección Nacional del Registro de Propiedad del Automotor, en los meses de septiembre y octubre de este año se inscribieron 125 unidades mientras que en el mismo período del año pasado las unidades patentadas fueron 164 registrándose una baja interanual del 23%. Considerando desde enero hasta octubre de 2009 se inscribieron 631 unidades, mientras que para el mismo período de 2008 el número de unidades acumulaba 770, es decir que comparando los diez primeros meses de 2009 con respecto a 2008 se registró una baja del 18% la cual es menor a la disminución generalizada de inscripciones del país que fue del 23%.

En síntesis, la situación económica general de las empresas de Punta Alta se ha deteriorado respecto del bimestre anterior

pero resulta menos complicada que el año pasado para este mismo bimestre de septiembre y octubre. Las ventas no han mantenido el nivel que tenían meses

anteriores y eso influyó para que los empresarios consultados sean cautelosos al manifestar sus expectativas para los próximos meses. ■



Asociación Industrial Química
Bahía Blanca

Compañía Mega • Dow Argentina • Profertil • Solvay Indupa

**Respaldando las investigaciones
sobre la economía regional**

Beneficiése

con las Oportunidades que
brinda el Mercado de Capitales



Asesoramiento profesional para invertir en forma más rentable sus ahorros... para financiar mejor sus proyectos...

- Compra y venta de títulos públicos y privados
- Cauciones bursátiles, colocación y/o tomador
- Fideicomisos financieros como inversión o financiamiento
- Negociación cheque pago diferido
- Compra y venta de certificados Cedear's
- Índice Merval o Índice Indol
- Compra y venta de certificados Ceva-Macc



**Bahía Blanca
Sociedad de Bolsa S.A.**

■ Bahía Blanca - Avda. Colón 2
0291-4596100 (B8000FTN)

■ Ciudad Autónoma de Buenos Aires
25 de Mayo 267 - Piso 4
Telfax: 011-4342-0629/4965
(C1002ABE)

■ www.bolsacombblanca.com.ar
■ info@bolsacombblanca.com.ar