



Instituto
IDEAS

INSTITUTO DE ECONOMÍA APLICADA Y SOCIEDAD

presupuesto

COPARTICIPACIÓN FEDERAL EN DEBATE

MARZO 2020

JUAN YANNUZZI



@InstitutoIdeas_



Instituto IDEAS



@InstitutoIdeas_

Discusión presupuestaria en torno a los fondos recibidos por la Ciudad de Buenos Aires

La Ciudad de Buenos Aires, como todas las provincias del país, recibe recursos por parte del Estado Nacional en concepto de coparticipación. La suma que se le destina a cada Estado subnacional está fijada por un coeficiente aplicado a la masa coparticipable. El porcentaje que recibe cada provincia es estipulado por una ley, sin embargo, la CABA es una de las excepciones a esta norma.

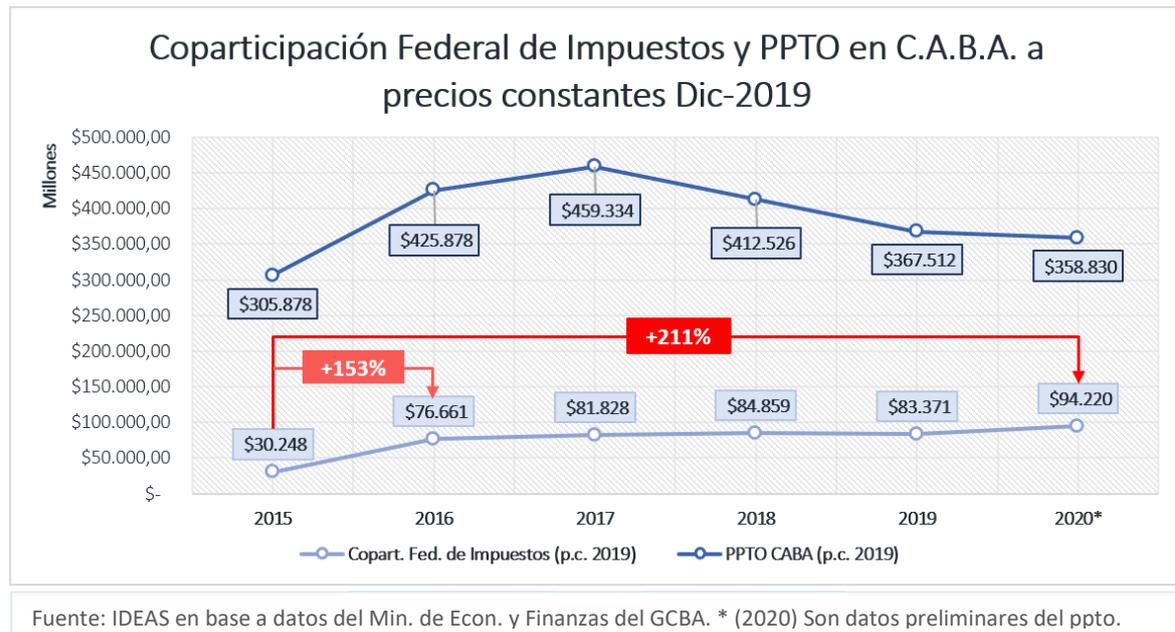
El carácter excepcional de la Ciudad (y de Tierra del Fuego) se debe a que al momento de sancionarse la Ley de Coparticipación que hoy rige (1988), este distrito no gozaba de la autonomía que hoy tiene. A partir de la aprobación de la Ley Nacional 24.620 en diciembre de 1995 y la sanción al año siguiente de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, por los representantes electos, el distrito comenzó a recibir su parte de los recursos coparticipables. A diferencia del resto de las provincias, su porcentaje sería definido por decreto presidencial debido a la falta de consensos para aprobar una nueva Ley Nacional, que necesitaría, no solo del acuerdo del Congreso Nacional, sino también el de todas las legislaturas provinciales.

La masa coparticipable se compone de la recaudación de algunos impuestos nacionales. La Ley determina los porcentajes de la recaudación de cada uno de estos tributos que será destinada a la masa. En primera instancia, este total de fondos coparticipables se dividen entre los que efectivamente se reparten entre las administraciones provinciales y los que van a agencias y fondos federales. Este esquema, denominado muchas veces como "laberinto tributario" por su excesiva complejidad, aplica para las provincias existentes en el momento de aprobación de la Ley de Coparticipación del año 1988. El porcentaje otorgado por decreto a la Ciudad de Buenos Aires se aplica sobre la masa coparticipable total (donde también están los recursos enviados a fondos y agencias federales) y se deroga de los recursos de la masa que le corresponden al Estado Nacional. Es por ello que, a la hora de comparar porcentajes entre las distintas provincias, el de la CABA es mayor en términos reales comparativamente, debido a que se aplica sobre un total mayor.

Al depender de un decreto presidencial, el porcentaje de la masa coparticipable que recibe la C.A.B.A. ha fluctuado a lo largo de los años. Desde el primer decreto firmado por el Pte. Duhalde en el 2002 ha habido cuatro decretos modificatorios, en el año 2003 realizado por el mismo mandatario y tres en el 2016 por el Pte. Macri. Desde el 2003 se ha mantenido una participación para la Ciudad en la masa coparticipable total del 1,4%, hasta su modificación en el 2016 mediante un decreto en el que el Ing. Macri las elevó exponencialmente, llevando el porcentaje a 3,75% de la masa total para luego reducirlo a un 3,5%.

La debilidad estructural de las transferencias que recibe la Ciudad, por el hecho de depender de la decisión unipersonal del Pte. de la Nación, hace que esta pueda modificarse según la voluntad del mandatario, que podría perjudicar o beneficiar al distrito. El decreto del año 2016 fue un claro caso de una decisión del Poder Ejecutivo

Nacional de beneficiar a la Ciudad aumentando sustancialmente las transferencias (un 153% en términos reales del 2015 al 2016).

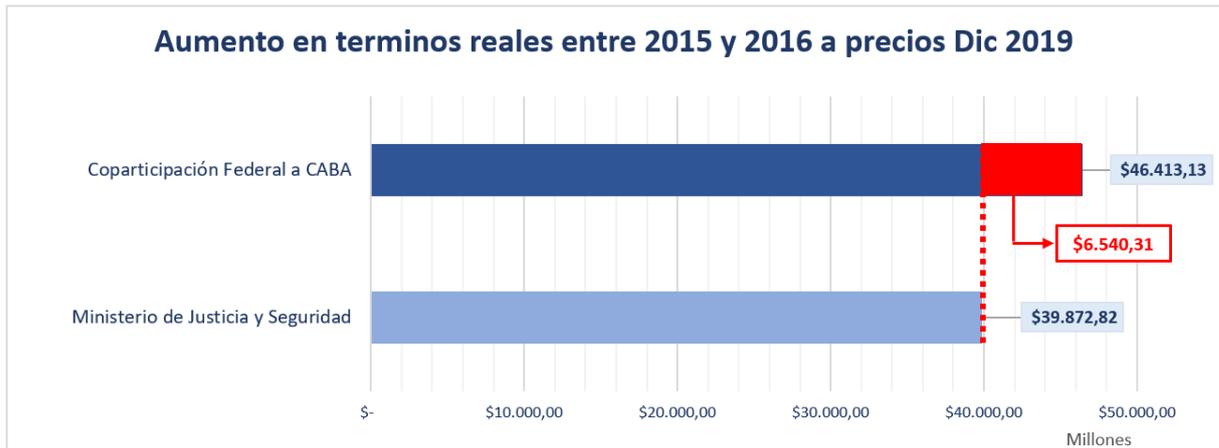


En el gráfico se observa la evolución a precios constantes de diciembre del 2019 el presupuesto total de la Ciudad de Buenos Aires y el de los fondos recibidos en concepto de coparticipación federal. Como se puede apreciar, mientras que el presupuesto del distrito tiene altibajos, con un pico en 2017, los recursos que recibe la Ciudad por parte del Estado Nacional tuvieron entre 2015 y 2020 una pendiente positiva, aumentando en estos 5 años en términos reales un 211%.

La discusión sobre las transferencias que debiera recibir la Ciudad de Buenos Aires se da entre quienes afirman que el distrito tiene que recibir en concepto de coparticipación un monto proporcional a lo recaudado por la administración federal en su territorio y entre quienes entienden que debe primar una lógica redistributiva y solidaria que trate de aminorar la desigualdad entre las distintas provincias del país.

Sin entrar en la discusión prescriptiva, sobre lo que debiera ser, se puede analizar a la luz de los datos la información que han aportado como justificación las autoridades del Gobierno Nacional y de la Ciudad de Buenos Aires para realizar el aumento de las transferencias de recursos en 2016. Esta información será pertinente para contrastar teorías sobre el intento por parte del Pte. Alberto Fernández de bajar el porcentaje de recursos que recibe la C.A.B.A.

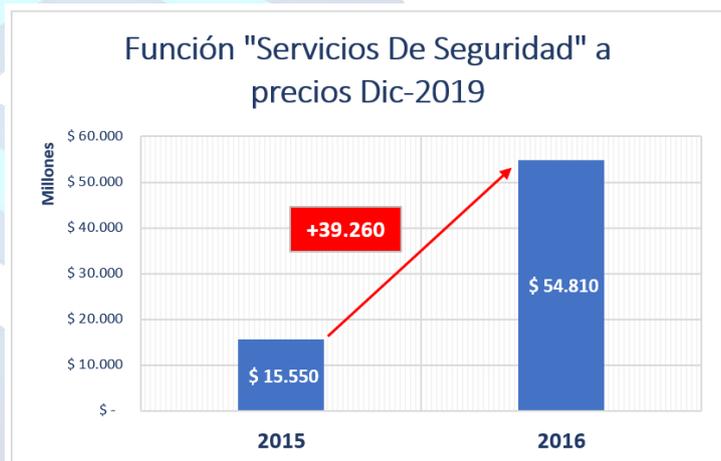
En 2016 el argumento para aumentar las transferencias a la Ciudad fue el traspaso de la policía al distrito. Para corroborar en qué medida el aumento de estas transferencias correspondió exclusivamente al incremento del gasto por parte de la ciudad (por la incorporación de la policía) tendremos que saber, en primera instancia, la diferencia entre las transferencias que hubiera recibido en 2016 el distrito de respetarse en precios constantes lo recibido en 2015 y lo que efectivamente recibió a partir del aumento del coeficiente. El resultado de esa diferencia nos dirá el excedente que se le dio a la Ciudad en términos reales en 2016. Este excedente, siguiendo la justificación dada, se debería conceder con el aumento en términos reales del presupuesto del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad.



Fuente: IDEAS en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas del GCBA.

El gráfico muestra el aumento interanual (en términos reales)¹ de la Coparticipación Federal que recibió la Ciudad de Buenos Aires y del gasto ejecutado por el Ministerio de Justicia y Seguridad. El excedente de coparticipación que no fue utilizado para el aumento del presupuesto del Ministerio de Justicia y Seguridad representa (a precios dic. 2019) \$6.540 millones, un 14% del aumento total en coparticipación.

Como se puede ver en el gráfico, el aumento que tuvo en términos reales el presupuesto al Ministerio de Justicia y Seguridad entre 2015 y 2016 es menor nominalmente al aumento real de las transferencias por coparticipación hacia la Ciudad de Buenos Aires. En otras palabras, el aumento que la Nación le dio a la Ciudad por decreto, con el fin de financiar el traspaso de la policía, fue mayor al aumento de presupuesto del Ministerio que absorbió el gasto de las nuevas fuerzas policiales.



Fuente: IDEAS en base a datos del Min. Economía y Finanzas del GCBA

Otra manera de corroborar el aumento del gasto de seguridad en el presupuesto de la Ciudad es medir el aumento interanual 2015-2016 de la función de seguridad. La clasificación presupuestaria según finalidad y función describe los recursos utilizados para fines específicos, sin importar que jurisdicción o ministerio los ejecute.

Como se puede ver en el gráfico, la función de "Servicios de Seguridad" aumentó en términos reales (a precios diciembre 2019) aprox. 39 mil millones de pesos, cifra similar al aumento del Ministerio de Justicia y Seguridad en el mismo período (2015-2016). Por ende, podemos inferir que todo el aumento en seguridad fue absorbido por el Ministerio

¹ El gráfico expone las cifras *únicamente* del aumento, en ambas áreas, del 2016 con respecto al 2015. Los importes graficados corresponden a la diferencia interanual real (llevada a precios constantes de diciembre 2019).

y que sigue existiendo un excedente de recursos, del incremento en la coparticipación, que no fueron destinados al financiamiento del traspaso de la policía.

Del 2015 al 2016 la participación de la función seguridad en el presupuesto aumentó del 4,68% a 14,23%. Este incremento, justificado por significativo aumento de los recursos recibidos en concepto de coparticipación, produjo importantes cambios en los porcentajes de participación de los diferentes ministerios y objetos de gasto. En la siguiente tabla se pueden ver los ministerios y jurisdicciones que presentaron las variaciones de participación en el presupuesto más significativas².

JURISDICCIÓN	2015	2016	VARIACIÓN
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS	6,20%	2,71%	-3,49%
MINISTERIO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD	5,79%	13,52%	7,73%
MINISTERIO DE DES. URBANO (TRANSPORTE)	2,46%	8,51%	6,05%
MINISTERIO DE SALUD	22,39%	15,90%	-6,49%
MINISTERIO DE EDUCACIÓN	25,20%	18,18%	-7,03%
SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA	2,62%	11,21%	8,59%

Fuente: IDEAS en base a datos del Ministerio Economía y Finanzas del GCBA.

El Ministerio de Justicia y Seguridad presenta la segunda mayor variación, después del gasto en el servicio de la deuda pública que presentó un aumento en la participación sobre el total devengado en 2016, con respecto al 2015, de 8,59%. Por su parte, el Ministerio de Salud como el de Educación presentan las mayores caídas en términos de participación sobre el total con disminuciones del 6,49% y 7,03% respectivamente.

Es posible suponer que el excedente de recursos dado por el aumento en la coparticipación, que no fue utilizado para financiar el traspaso de la policía, haya sido utilizado para solventar el servicio de la deuda pública. Sin embargo, no tenemos los elementos suficientes para aseverar esa afirmación.

No obstante, el factor de que la mayor caída en la participación este concentrada en dos áreas claves para el desarrollo social de la ciudad, es por lo menos preocupante, aún más siendo conscientes del exceso de recursos con los que contó el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en 2016.

² El umbral para considerar una variación significativa fue de (+/-2,07%), por ser el promedio de las variaciones interanuales absolutas. La suma de las variaciones seleccionadas representa el 79% de la suma de todas las variaciones absolutas.

Bibliografía

IARAF (2019) Buenos Aires y CABA recibieron el 73% del aumento de las Transferencias automáticas a provincias entre 2015 y 2018. Disponible en <https://drive.google.com/file/d/1F-YdjsOZGB7-YFqbpzKkKbDUeFSDglZub/view>.

Ley 23.548. COPARTICIPACION FEDERAL DE RECURSOS FISCALES. Sancionada: Enero 7 de 1988. Promulgada: Enero 22 de 1988. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21108/texact.htm>.

Decreto N.º 692/2002. TRANSFERENCIA DE FONDOS - CIUDAD DE BS. AS. Publicada en el Boletín Oficial del 30-abr-2002 Número: 29888. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=73895>.

Decreto N.º 705/2003. PARTICIPACION DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. Publicada en el Boletín Oficial del 27-mar-2003 Número: 30119. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=83610>.

Decreto N.º 194/2016. Ley N.º 23.548. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Aplicación. Bs. As., 18/01/2016. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257918/norma.htm>.

Decreto N.º 399/2016. Decreto N.º 194/2016. Modificación. Publicada en el Boletín Oficial del 25-feb-2016 Número: 33324. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=258948>.

Decreto N.º 257/2018. MODIFICACION - DECRETO N.º 194/2016. Publicada en el Boletín Oficial del 03-abr-2018 Número: 33842. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=308326>.

Aclaraciones Metodológicas

La información sobre las ejecuciones presupuestarias utilizadas en este trabajo está disponible en la página web del ministerio de economía y finanzas del GCBA. Disponible en:

<https://www.buenosaires.gob.ar/economiayfinanzas/contaduria/informacion-contable/ejecuciones-presupuestarias>.

Los precios expresados en "precios constantes a diciembre 2019" fueron calculados con el Índice de Precios al Consumidor – IPCBA. Se encuentra disponible en:

<https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?cat=124>.