



Instituto
IDEAS

INSTITUTO DE ECONOMÍA APLICADA Y SOCIEDAD

presupuesto

PRESIÓN FISCAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

NOVIEMBRE 2020

JUAN YANNUZZI



@InstitutoIdeas_



Instituto IDEAS



@InstitutoIdeas_

PRESIÓN FISCAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES EN CONTEXTO DE PANDEMIA

RESUMEN

El Estado subnacional de la **Ciudad de Buenos Aires**, a diferencia de otras provincias, se financia mayoritariamente con los impuestos que pagan sus ciudadanos. **La presión fiscal es un indicador del peso de la recaudación impositiva propia de una Estado sobre el producto bruto del territorio**, en otras palabras, nos dice cuál es la porción de todo lo que se produce en un territorio que es absorbido a través de impuestos. **En épocas de contracción de la economía es importante que la recaudación tenga la flexibilidad necesaria para ayudar a los contribuyentes**, disminuyendo la carga tributaria que pesa sobre ellos y utilizando los recursos fiscales para prevenir. **El presente trabajo evalúa la flexibilidad de la presión tributaria de la Ciudad de Buenos Aires frente a la crisis económica provocada por la pandemia.**

El año 2020 ha traído desafíos inesperados en casi todo el globo y para todos los actores sociales y económicos. Los Estados, nacionales y subnacionales no están exentos de estos desafíos. Mientras los agentes económicos ven reducida su actividad, los Estados más precisan de sus contribuciones para ayudar a los sectores más golpeados por las crisis. Este círculo puede llevar a un estrangulamiento de la actividad económica que se traduciría en un golpe crítico para los sectores productivos, y para la posibilidad de mitigación de las consecuencias sociales por parte de los Estados.

Para prevenir ese desenlace es vital que la estrategia tributaria de la administración pública tenga la flexibilidad para ayudar con beneficios fiscales a los sectores más golpeados cuya supervivencia está en duda y al mismo tiempo no desfinanciarse para prestar todos los servicios que la ciudadanía necesita. Esto se traduce en beneficios a quienes redujeron o pararon su actividad y posiblemente en presiones excepcionalmente más altas a los rubros económicos que fueron de alguna manera beneficiados por el cambio de hábitos que produjo la cuarentena.

Durante el transcurso del año se han presentado proyectos para aliviar la carga impositiva a los sectores: hotelero, gastronómico, deportivo y comercial. Algunos llegaron a convertirse en Ley, pero la mayoría quedó en el camino. Cabe destacar la Ley de Alivio Fiscal presentada por el Poder Ejecutivo, que eximió del pago de dos cuotas ABL a los comercios afectados por el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). No hay dudas de que esta eximición es insuficiente, dado que fueron entre cinco y siete los meses que la mayoría de estos establecimientos no pudieron trabajar.

Para evaluar en que medida el fisco sacrificó recursos tributarios en pos de ayudar a los contribuyentes utilizamos el indicador de la presión fiscal. Este nos permite saber cuanto de lo que se produce en determinado territorio es absorbido en concepto de impuestos.

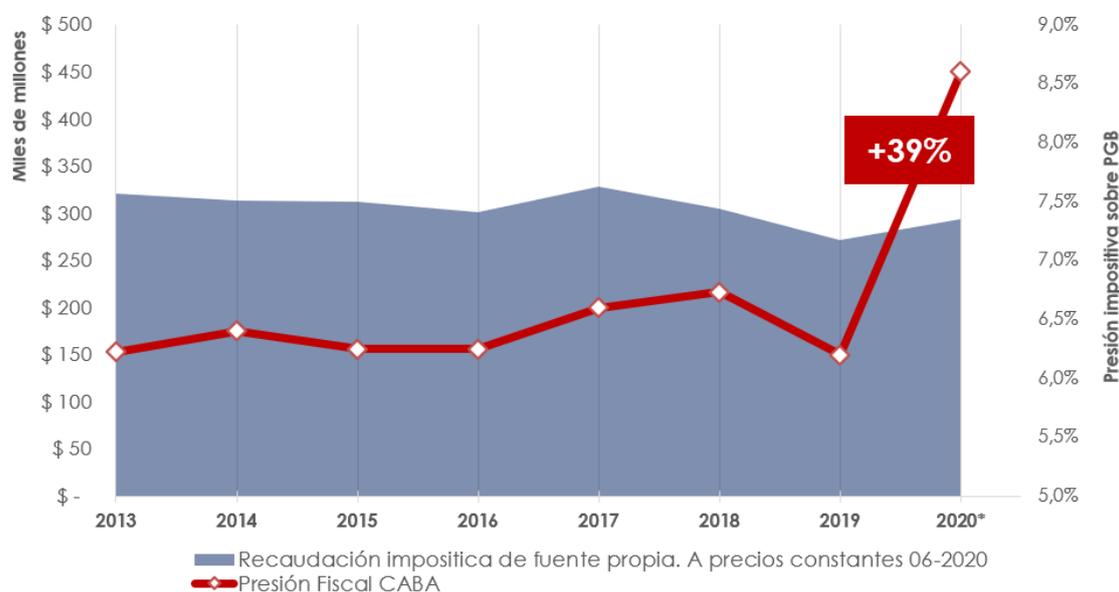
En el caso de la Ciudad de Buenos Aires estos impuestos o contribuciones se traducen mayoritariamente en: el impuesto a los ingresos brutos y el ABL (impuesto inmobiliario más la tasa de alumbrado barrido y limpieza). El primer lugar, en materia de caudal

recaudatorio, se lo lleva, sin lugar a duda, el impuesto a los ingresos brutos, que históricamente supera el 50% de los recursos totales de la Ciudad y por primera vez en los últimos años, bajo al 49% en 2019. Cabe mencionar el efecto regresivo que tiene el impuesto a los ingresos brutos en la economía, ya que implica una carga mayor para los contribuyentes con menor volumen de ingresos.

Estos datos nos hablan de una jurisdicción que comparativamente con otras provincias, tiene un nivel de recursos propios sobre el total muy alto (66%), es decir, depende más de su actividad económica que el promedio de los estados subnacionales del país. Esta dependencia se basa en la importante actividad económica que se da en el distrito, el 18% del PBI nacional corresponde a la Ciudad de Buenos Aires, que cuenta con un 7% de la población. **La notable importancia que tiene la recaudación propia en la Ciudad obliga al gobierno del distrito a tener una flexibilidad mayor a la hora de atender las necesidades de los contribuyentes en épocas de crisis.** Esto no significa que en momentos contractivos haya que reducir drásticamente la presión impositiva, pero si que **debe haber una redistribución de la presión para así colaborar con los sectores más perjudicados** sin desfinanciar al propio Estado.

Un factor importante para tener en cuenta es que la crisis social y económica provocada por la pandemia, que produjo que el Estado tenga erogaciones presupuestarias inesperadas, también llevó a que otras partidas no se devenguen. Desde reducción de facturas de servicios en oficinas públicas hasta menor demanda de actividades culturales, la Ciudad (como otros distritos) no gastó recursos en algunos rubros previstos.

Presión fiscal en la Ciudad



Fuente: elaboración propia en base a datos del GCBA e INDEC¹.

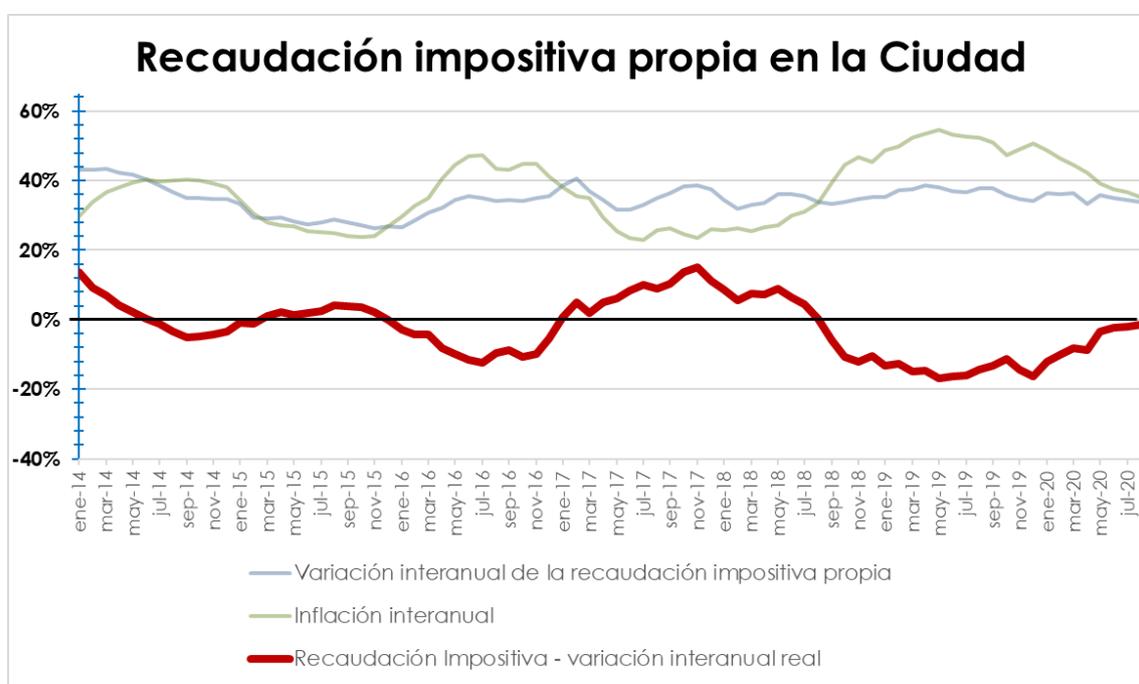
El gráfico muestra dos indicadores que nos dicen mucho de la adaptación de la presión fiscal en un año de crisis y cambios como el 2020. A pesar de lo que se podía suponer,

¹Los datos correspondientes al indicador "Recaudación Impositiva de fuente propia" para el 2020 son un estimado anual en base los datos de la recaudación al segundo trimestre de ese año. Los datos correspondientes al indicador "Presión Fiscal CABA" para el 2020 son un estimado anual en base a datos hasta agosto 2020.

entre 2019 y 2020 aumenta la recaudación impositiva de fuente propia en la Ciudad en términos reales. Aumenta luego de una caída ininterrumpida desde el 2017, situándose en 2020 en niveles similares a los del 2018. Estos altibajos podrían no sorprender, sin embargo, **en 2020 la actividad económica se contrajo un 22%** (entre el segundo trimestre del 2020 y el cuarto de 2019). Esta importante **contracción de la actividad sumado a un aumento real de la recaudación provoca un salto del 39%** (de 6,2% a 8,6%) de la presión impositiva en la Ciudad de Buenos Aires.

La caída de la recaudación desde 2017 tuvo relación con un estancamiento de la actividad económica en el distrito (al igual que en resto del país) pero también con una merma gradual de las alícuotas de ingresos brutos. En 2019, esta leve disminución impositiva en una economía que se contrajo un 3,3% interanual (2018-2019), produjo que la presión impositiva pierda un 0,5% del PGB distrital.

En la reforma a la Ley tarifaria y al Código Fiscal de principios de **2020 se estableció una vuelta atrás con las alícuotas de ingresos brutos, frenando la disminución** gradual planteada en 2017 a raíz del Consenso Fiscal.



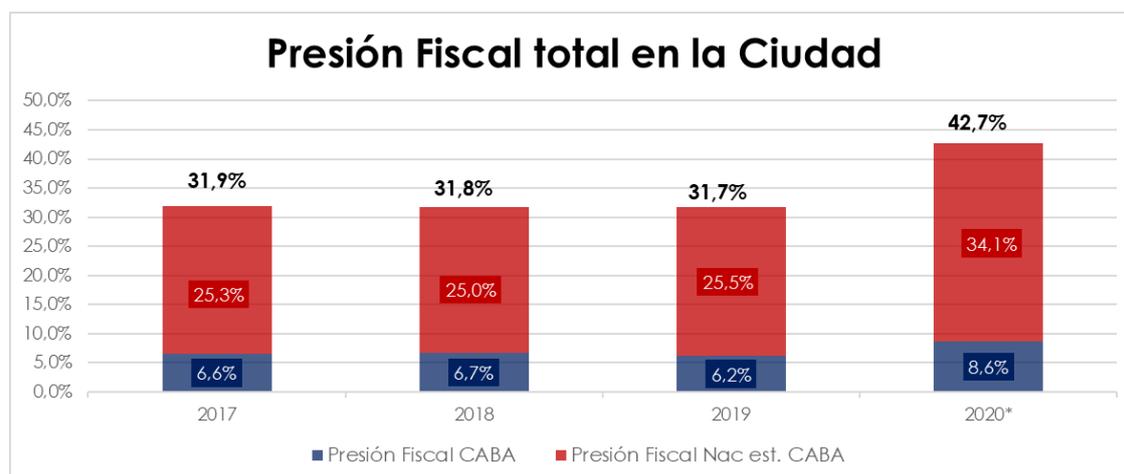
Fuente: elaboración propia en base a datos del GCBA.

En el gráfico se muestra la evolución de la variación interanual de la recaudación impositiva en términos reales. Para explicar esta evolución se incluyó el desglose de este indicador que se forma a partir de la variación interanual de la recaudación nominal menos la inflación interanual. Si la línea roja estuviese sobre el eje horizontal en la marca del 0% de variación significaría que la recaudación impositiva no varió en términos reales. Como vemos la realidad dista mucho de esa situación, la variación es cíclica, mientras casi todo el 2018 tuvo una variación positiva de la recaudación impositiva, en 2019 la caída de la recaudación interanual fue la mayor de los últimos 6 años, tocando su pico negativo en mayo. A diferencia de lo que podríamos esperar en épocas de crisis, a julio de 2020 la variación casi alcanza el 0%, ya que mientras la evolución de la recaudación impositiva se mantuvo relativamente constante en términos nominales, la inflación disminuyó.

Esta última distinción sirve para comprender el porqué del aumento real de la recaudación en un año de contracción, el cual es un elemento clave al hablar de presión fiscal. La relación entre la participación de los recursos propios sobre los totales y la presión fiscal en la Ciudad de Buenos Aires representa un caso excepcional en el país. Como se vio, el distrito se financia principalmente gracias a lo recaudado por sus propios impuestos, pero a su vez la carga impositiva del Estado subnacional es relativamente baja (6,2%-8,6%).

Uno de los motivos por los que la Ciudad puede tener una presión relativamente baja comparado a otras provincias es su reducido tamaño geográfico, pero también afecta el hecho de que el Estado Nacional direcciona gran parte de sus erogaciones (desde asistencia social y sueldos hasta obras) al territorio de su capital (23,5%), ya que disminuye muchas necesidades que se cubren de este modo.

El Estado Nacional también recauda en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires y, aunque no este disponible la información sobre la magnitud de esa recaudación, se puede estimar en base a la recaudación total y el porcentaje de la actividad económica del distrito. Analizando esa información vemos como la presión fiscal total de la Ciudad pasa de ser un 31,7% en 2019 a un 42,7% en 2020.



Fuente: elaboración propia en base a datos del GCBA².

A pesar de que la presión fiscal del Estado federal represente el 80% de la presión total que recae sobre la Ciudad de Buenos Aires, fue la presión fiscal realizada por el gobierno del distrito subnacional la que más aumento en términos relativos. Mientras que la presión de la Nación aumentó un 34% entre 2019 y 2020, la de la Ciudad lo hizo un 39%.

CONCLUSIÓN

Frente a épocas de crisis como la que se afronta producto de la pandemia en 2020, es una virtud de cualquier administración gubernamental tener la flexibilidad suficiente en sus políticas fiscales como para prevenir que un período contractivo produzca el cierre de empresas. Esta flexibilidad debe considerar que los recursos fiscales tienen que

² Los datos correspondientes al año 2020 son estimaciones realizados con información hasta el segundo trimestre del 2020 anualizada. El indicador "Presión Fiscal Nac. est. CABA" está construido en base a la recaudación a nivel nacional y el porcentaje de actividad económica del distrito sobre el total (AFIP e INDEC)

focalizarse en los sectores con necesidades más urgentes, los cuales muchas veces son los mismos contribuyentes. En la Ciudad de Buenos Aires el gobierno subnacional no demostró tener la plasticidad como para atender a los contribuyentes con una disminución de la carga impositiva que permita sobrellevar la crisis con menos costos a futuro. El aumento exponencial de la presión fiscal en el distrito probablemente tendrá sus consecuencias negativas si no se focalizan los recursos en atender a la población más vulnerable y a los agentes económicos más afectados. Para ello consideramos necesario que se instrumenten mecanismos institucionales de dialogo constantes con las cámaras o agrupaciones de cada sector económico, que otorguen más flexibilidad a la distribución de la presión impositiva. Las decisiones que sean producto de estos diálogos siempre deben basarse en datos estadísticos confiables en pos de cuidar e impulsar la salud económica de todos los contribuyentes. Para no generar incentivos perjudiciales esta redistribución tiene que pensarse en paralelo con el esquema de asistencia económica directa. Otro mecanismo que complementaría a generar una mayor flexibilidad de la política fiscal al facilitar la rápida adopción por parte de los contribuyentes de los nuevos esquemas es el de actualizar automáticamente los coeficientes impositivos por actividad en la liquidación de impuestos locales.

Estas medidas contribuirían a políticas fiscales más elásticas que podrían prevenir crisis aún más profundas en ciclos recesivos a la vez que ayudarían a una mayor responsabilidad fiscal de los contribuyentes. Cuando un agente económico entiende que el fisco se adapta rápidamente en tiempos de urgencias habrá menos posibilidades de que interrumpa sus pagos. Cualquier esfuerzo para ayudar a los contribuyentes en tiempos de crisis, son más que importantes, necesarios.

FUENTES

Casielles, E. et al (2020) "La Ciudad de Buenos Aires en perspectiva: sobre problemas, prioridades y soluciones porteñas" : Instituto IDEAS, Buenos Aires.

<https://www.institutoideas.com.ar/wp-content/uploads/2020/09/Libro-la-ciudad-de-buenos-aires-en-perspectiva.pdf>

Dborkin, D. (2005) "¿Cuál es la presión tributaria real?", Documento de Políticas Públicas, CIPPEC, Buenos Aires. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2303.pdf>

Yannuzzi, J. et al (2020) "Emergencia Económica en Gobiernos Locales" Instituto IDEAS, Buenos Aires. <https://www.institutoideas.com.ar/emergencia-economica-en-gobiernos-locales/>

Toda la información presupuestaria y estadística fue recuperada de fuentes oficiales: Subsecretaría de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía de la Nación, Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires e INDEC.