

Centro de
Investigación de
Economía
Nacional

 @cien.centro

 @cien_centro

Coparticipación y CABA

Discusión por la coparticipación en contexto de caída de la recaudación

Resumen

La recaudación por ingresos brutos cayó en julio un 29,1% en términos reales, lo cual se explica principalmente por dos causas:

- 1) La reducción de la actividad económica a nivel nacional daña la base del gravamen: caen los ingresos y la producción, cae la recaudación.
- 2) Por modificaciones de la política monetaria nacional: el fin de los pasivos remunerados del Banco Central que desde noviembre de 2020 se encontraban alcanzados por IIBB.

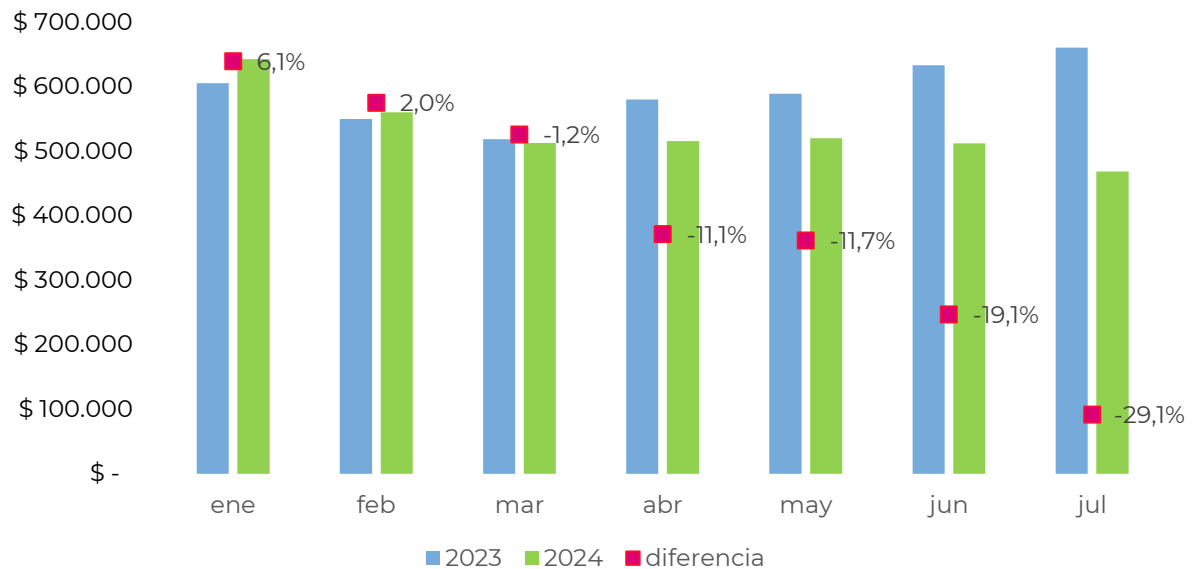
En este contexto, el GCBA busca retomar la discusión por la coparticipación. Sin embargo, dado que la caída de IIBB es muy pronunciada y que la masa coparticipable también está afectada por el contexto recesivo, no parecería que una recomposición por parte de Nación pueda contrarrestar el deterioro de las cuentas públicas de la ciudad. La caída de la recaudación es mayor a lo que la coparticipación podría compensar.

En ese sentido, ante la caída de ingresos, ya el primer trimestre del año se vislumbra un ajuste fiscal por el lado de los gastos que probablemente continúe hacia adelante.

Caída de ingresos brutos

Los datos de recaudación impositiva de la ciudad publicados mensualmente por AGIP dan cuenta de una profundización de la caída interanual en la recaudación mensual del impuesto a los ingresos brutos, la cual ha alcanzado el 29,1% en términos reales.

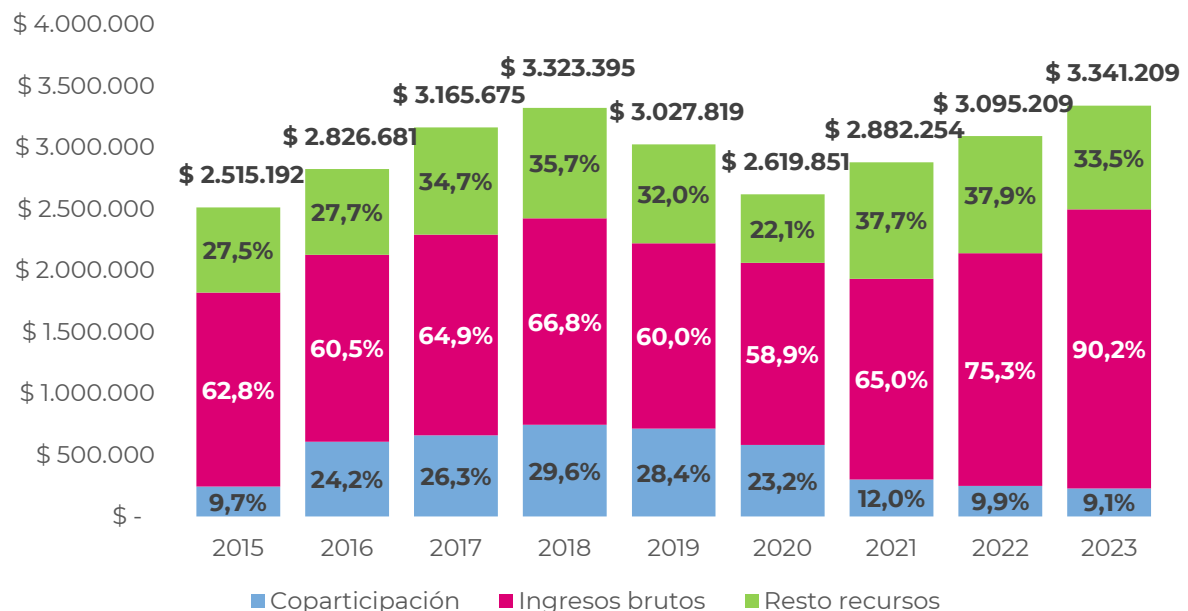
Gráfico 1: recaudación por ingresos brutos en 2023 y 2024 y variación interanual



Fuente: AGIP.

La caída registrada es un dato relevante por el hecho de que Ingresos Brutos es la principal fuente de financiamiento del presupuesto del GCBA. Especialmente en el año 2023, dicho tributo representó más del 67% de sus ingresos.

Gráfico 2: ingresos del GCBA a precios de 2023



Fuente: GCBA.

Para cuantificar la magnitud de la caída, si la caída interanual para los meses restantes de este año se estancara en -30%, la variación agregada en el año de la recaudación por ingresos brutos sería de -13,6%. Si en 2023 el GCBA no hubiera contado con un 13,6% de la recaudación de IIBB, el resultado fiscal obtenido ese año no habría sido positivo y equivalente al 9,1% del gasto ejecutado, sino negativo por un valor del 1,1% del presupuesto.

¿Qué está detrás de la caída de IIBB?

1) Caída de la actividad económica

Ingresos brutos es un impuesto que recaudan los gobiernos de CABA y las provincias aplicado sobre la facturación de un negocio independientemente de su ganancia final, a diferencia del IVA (impuesto que recauda el gobierno nacional), que grava exclusivamente el valor agregado, es decir, descontando los costos de las actividades económicas.

En ese sentido, el primer factor que explica su caída es el derrumbe de la actividad económica desde la asunción del nuevo gobierno. La decisión de devaluar el tipo de cambio oficial hasta 800 pesos, así como la implementación de un ajuste fiscal que incluyó paralización de la obra pública dieron lugar a una caída de la actividad económica que en marzo alcanzó los dos dígitos.

En una economía con menor actividad, caen los ingresos de los negocios en términos reales, reduciendo la recaudación. A nivel nacional, esto se refleja en el IVA, mientras que en los estados provinciales y el GCBA, las consecuencias se flejan sobre el IIBB. No obstante, este no es el único factor que explica la merma en la recaudación, sino que también está asociada a las decisiones de política monetaria.

2) El nuevo esquema de política monetaria

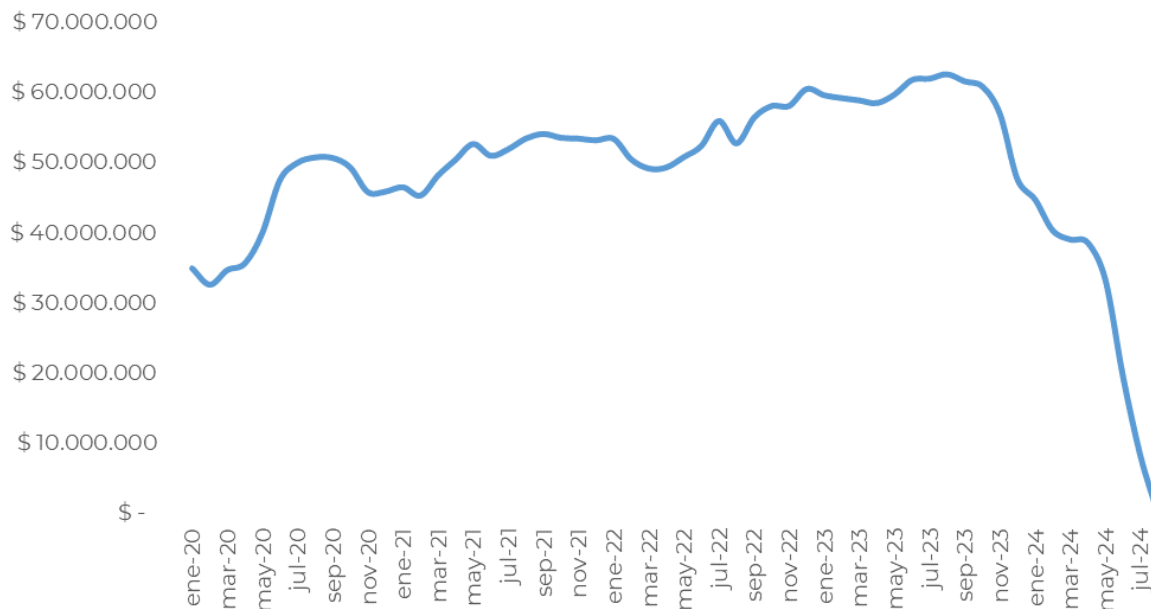
En el contexto del conflicto por la reducción de la coparticipación, el GCBA extendió la aplicación de una alícuota del 8% de IIBB sobre los pasivos remunerados del Banco Central, es decir, los pases y leliqs. Estos son un instrumento de regulación monetaria del que dispone el BCRA para administrar.

Aquella decisión del GCBA no estuvo exenta de críticas por parte del aquel entonces presidente del Banco Central y del Ministerio de Economía, tanto por encarecer el crédito, como por aumentar la diferencia entre las tasas de interés de los plazos fijos y de los pasivos remunerados. Sostener un interés atractivo para que los ahorristas decidieran construir plazos fijos pasaría a implicar una mayor emisión monetaria después de aquella medida.

El paulatino proceso de aumento de la inflación e inestabilidad macroeconómica tuvo como resultado un contundente aumento de la emisión de estos instrumentos a tasas considerablemente altas, y con esto de la recaudación de IIBB por parte del GCBA.

Sin embargo, desde la asunción de Milei, la estrategia monetaria cambió radicalmente. Desde diciembre, hubo una sostenida reducción de la tasa de interés por debajo de la inflación, reduciendo el stock de pasivos remunerados del Banco Central en términos reales. Además, en julio los pasivos remunerados fueron reemplazados por letras fiscales de liquidez (LEFIs) no emitidas por el Banco Central, sino por el tesoro, las cuales no pagan ingresos brutos.

Gráfico 3: stock de pasivos remunerados del Banco Central en términos reales



Fuente: BCRA.

El gráfico 3 muestra la evolución del stock de pasivos remunerados en términos reales desde el año 2020 hasta la actualidad. Estos fueron creciendo hasta llegar a un máximo hacia las PASO de 2023. Desde la asunción de Milei se redujeron fuertemente, hasta que en julio se anunció su eliminación. En ese sentido, todavía no hemos visto el impacto completo de esta decisión de política monetaria sobre la recaudación del GCBA.

Discusión por la coparticipación

Evidentemente, la combinación de un proceso recesivo y una política monetaria que elimina una fuente de recaudación relevante para el GCBA traza un panorama complejo para las finanzas públicas. En ese marco, el jefe de gobierno Jorge Macri retomó los reclamos por la coparticipación.

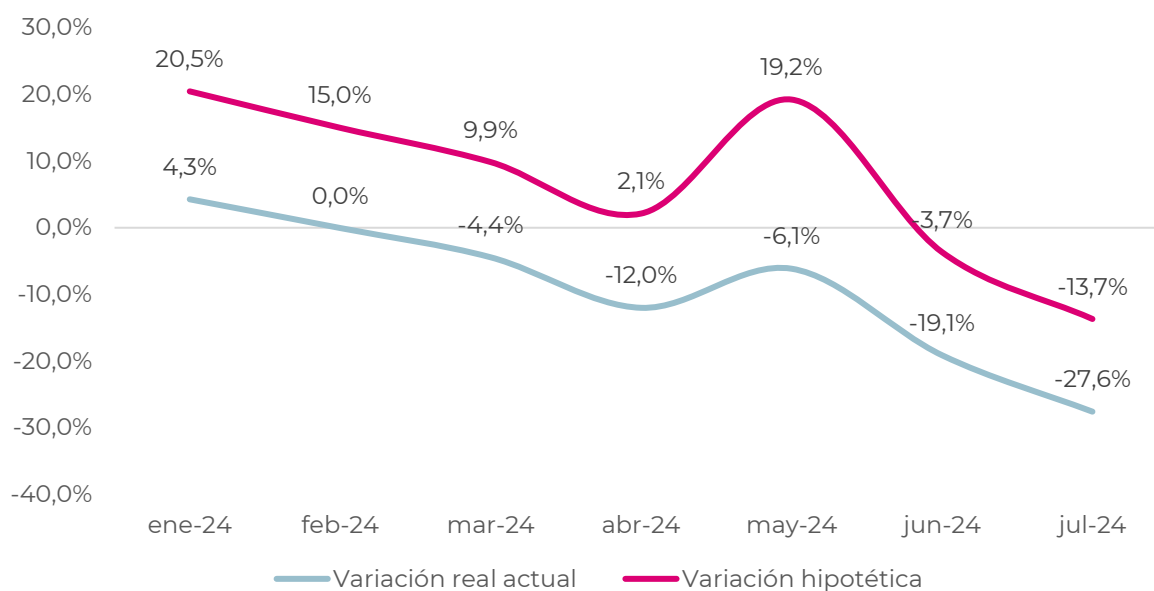
La masa coparticipable consiste en una porción de los recursos recaudados por el Estado Nacional que es automáticamente distribuida entre las provincias y CABA. En el año 2016, Mauricio Macri incrementó la participación de CABA sobre la coparticipación de 1,5% a 3,75%, con un posterior ajuste a 3,5% en 2018, en el marco de la discusión del consenso fiscal con las provincias. El pretexto para el aumento de los recursos coparticipables transferidos a CABA fue el traspaso de la policía (antes, la Policía Metropolitana dependía de Nación, a partir de 2017 se creó la

Policía de la Ciudad que depende del GCBA). Sin embargo, la masa de recursos transferidos fue muy superior al costo de estas nuevas funciones.

En el año 2020, en el marco de la huelga de la policía de la provincia de Buenos Aires, Alberto Fernández redujo la participación de la ciudad a 2,32%. Los fondos retraídos a la Ciudad fueron transferidos a la Provincia de Buenos Aires, para crear el Fondo de Fortalecimiento Fiscal. Esta decisión generó que lo que antes era una discusión bilateral entre CABA y el Estado Nacional, pasara a ser una puja entre dos jurisdicciones. El aquel entonces jefe de gobierno, Horacio Rodríguez Larreta, judicializó la medida y, para compensar la disminución de los recursos, implementó la tasa del 8% de IIBB sobre los pasivos remunerados del Banco Central.

Finalmente, en diciembre de 2022, la Corte Suprema de Justicia definió la restitución de la coparticipación hasta 2,95%. Actualmente, en este contexto de caída de la recaudación, Jorge Macri exige a su gobierno nacional aliado la restitución del 3,5%. Sin embargo, es importante destacar que producto de la caída en la recaudación a nivel nacional, la masa coparticipable también está reduciéndose.

Gráfico 4: variación interanual de Ingresos brutos + ingresos por coparticipación



Fuente: DNAP y AGIP.

La estimación expresada en el gráfico 4 da cuenta de que, a partir del mes de junio de 2024, la caída de los ingresos explicada por ingresos brutos supera a la posible recuperación asociada a una devolución del punto de la coparticipación que reclama el GCBA. La línea azul muestra la variación interanual registrada de la suma de ambos ingresos, mientras que la rosa la que habría sido en caso de que la participación de la ciudad en la coparticipación hubiera sido similar a los niveles de 2018-2019. En conclusión, la caída de IIBB es tal que empieza a tensionar las finanzas de la ciudad independientemente de lo que perciba por coparticipación.

La contracara: ajuste del gasto

Ante el panorama nacional de ajuste del Estado y caída de la actividad económica, el GCBA también está transitando un proceso similar de ajuste presupuestario en todas sus jurisdicciones que ya ha empezado a notarse en la ejecución del primer trimestre de 2024, la cual fue un 14,6% más baja que el mismo trimestre del año pasado. En algunas áreas como cultura, el ajuste del gasto es aún mayor, superando el 30%.

Tabla 1: ejecución presupuestaria por jurisdicción a precios del primer trimestre de 2024

Descripción	2024T1	2023T1	Variación real
Jefatura De Gabinete De Ministros	\$ 16.317.446.151	\$ 106.085.990.124	-84,6%
Ministerio De Desarrollo Económico	\$ 5.651.507.606	\$ 18.895.156.303	-70,1%
Servicio De La Deuda Publica	\$ 21.869.684.947	\$ 54.503.850.161	-59,9%
Jefatura De Gobierno	\$ 29.907.072.296	\$ 61.020.089.549	-51,0%
Defensoria Del Pueblo	\$ 4.181.809.007	\$ 6.608.833.255	-36,7%
Ministerio De Cultura	\$ 19.004.559.174	\$ 28.404.161.395	-33,1%
Legislatura De La Ciudad De Buenos Aires	\$ 9.564.540.933	\$ 13.063.344.968	-26,8%
Procuracion General De La Ciudad	\$ 4.114.874.760	\$ 5.440.297.169	-24,4%
Sindicatura General De La Ciudad De Buenos Aires	\$ 750.625.199	\$ 979.641.734	-23,4%
Ministerio De Hacienda Y Finanzas	\$ 20.373.704.477	\$ 25.411.192.668	-19,8%
Obligaciones A Cargo Del Tesoro	\$ 5.041.198.898	\$ 5.952.608.105	-15,3%
Justicia y seguridad	\$ 168.040.116.615	\$ 198.276.169.682	-15,2%
Total	\$ 1.062.814.305.541	\$ 1.244.185.491.955	-14,6%
Auditoria General De La Ciudad De Buenos Aires	\$ 3.655.189.382	\$ 4.154.985.593	-12,0%
Ministerio De Salud	\$ 208.707.985.184	\$ 232.535.095.805	-10,2%
Tribunal Superior De Justicia	\$ 3.090.141.835	\$ 3.428.090.856	-9,9%
Ministerio De Educación	\$ 236.388.642.558	\$ 261.646.125.742	-9,7%
Ministerio Publico	\$ 39.642.626.867	\$ 43.104.746.783	-8,0%
Ministerio De Desarrollo Humano Y Hábitat	\$ 62.454.868.864	\$ 67.341.670.690	-7,3%
Consejo De La Magistratura	\$ 21.062.543.052	\$ 22.672.935.987	-7,1%
Ministerio De Espacio Publico E Higiene Urbana	\$ 103.721.835.667	\$ 80.942.662.630	28,1%
Min.Infraestructura	\$ 79.273.332.068		NO APLICA
Ministerio De Gobierno		\$ 3.717.842.758	NO APLICA

Fuente: GCBA.

Conclusión

Por diversos motivos, el GCBA tuvo facilidades para mejorar sus ingresos desde 2016 respecto al resto de los gobiernos provinciales. Primero, por la decisión del aquel entonces presidente Macri de modificar la distribución de la coparticipación en favor de CABA, después por extensión de IIBB sobre los instrumentos de política monetaria, en un contexto macroeconómico donde estos se expandieron.

Esta holgura presupuestaria que tuvo el GCBA en los últimos años, se pone en jaque en el 2024, materializándose en la caída en la recaudación por IIBB. Por un

lado, esta caída se explica por un deterioro de los niveles de actividad económica a nivel nacional. Por otro lado, el Banco Central dio un giro en la política monetaria que perjudica a los ingresos del GCBA. En este marco, la discusión por la coparticipación parecería insuficiente para resarcir el deterioro de los ingresos.

En un contexto como el de estas características, poder redefinir el origen de los ingresos del GCBA es condición necesaria si lo que se busca es evitar un ajuste presupuestario sobre los servicios sociales como salud, educación y cultura o un endeudamiento indiscriminado que podría complicar la solvencia a futuro.