



DOCUMENTOS CEM N°26 - ABRIL 2020

TRANSFERENCIAS NACIONALES A LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

por Darío Ezequiel Romano y Sonia Filipetto

TRANSFERENCIAS NACIONALES A LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

INTRODUCCIÓN

Uno de las temáticas más importantes vinculadas al estudio del federalismo argentino es el análisis de las relaciones fiscales entre el gobierno nacional y los niveles de gobierno sub-nacionales. Especialmente a partir de los procesos de descentralización experimentados durante la década del '90 en donde la repartición de funciones, responsabilidades y competencias generó profundos impactos en el gasto público tanto a nivel nacional, provincial como municipal.

Para Walter Agosto (2017)¹, una de las principales características de nuestro régimen fiscal federal es el elevado desequilibrio vertical, que surge de la asignación de potestades tributarias y responsabilidades de gastos, lo cual origina una posición “excedentaria” en el gobierno central y un “faltante” de recursos en los gobiernos provinciales que debe ser compensada con un régimen de transferencias intergubernamental². Dicho régimen descansa fundamentalmente en la Ley de Coparticipación Federal 23.548 de 1988. Existen, además, regímenes especiales complementarios derivados de la afectación de la propia coparticipación o de impuestos específicos y otras transferencias presupuestarias que también implican remisión de fondos a las provincias pero con un mayor grado de discrecionalidad.

Dentro de las relaciones fiscales entre la Nación y las Provincias/Ciudad de Buenos Aires, cobra especial interés poder conocer cómo se componen los esquemas de transferencias automáticas, las cuales han atravesado un sin número de modificaciones a partir crisis y pactos fiscales como así también conocer cuáles son los criterios mediante los cuales se estructuran las transferencias no automáticas con el objetivo de identificar posibles sesgos políticos y de discrecionalidad en la distribución vertical de recursos fiscales.

El presente estudio pretende hacer una descripción pormenorizada de las transferencias que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires recibió del gobierno nacional durante el periodo 2015-2019 identificando algunos patrones que nos permita entender cómo transcurrió la relación fiscal entre ambos niveles de gobierno.

¹ Agosto, W. *La relación fiscal entre el gobierno nacional y las provincias: la película*. CIPPEC (2017)

² El Gobierno Nacional recauda el 76,5% del total de los recursos totales y ejecuta el 57,8% del gasto, mientras que las provincias y municipios cobran tributos que representan el 23,5% de los recursos y realizan el 42,2% de las erogaciones

HfUbgZfYbWUg'bUWJcbU'Yg'U'U'7]i XUX'XY'6i Ybcg'5]fYgs
8cW a Ybhcg'79A 'B &*s
&\$#\$(#&\$&\$s

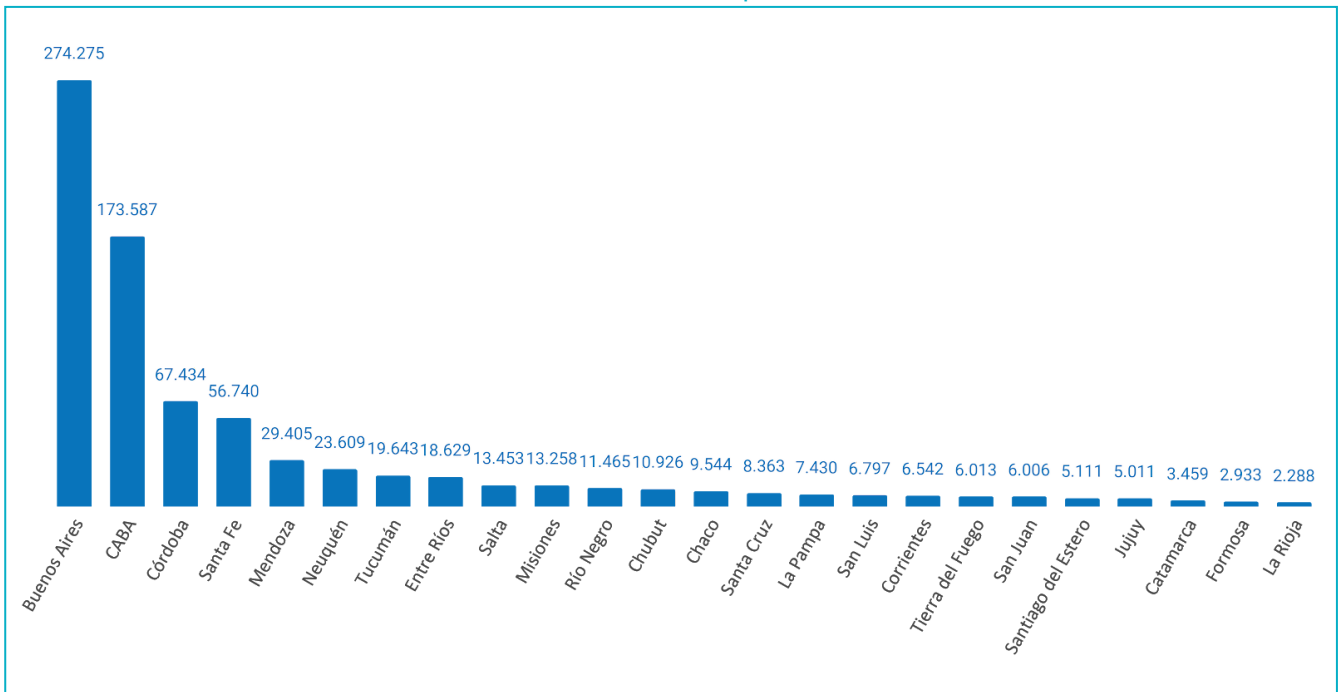
S

LA FAVORITA

La Ciudad de Buenos Aires es sin dudas la jurisdicción más favorecida del sistema económico, político y social del país, incluso antes de que fuera designada capital de la Nación. Solo hace falta ver el diseño de sus vías férreas desde su diseño original a fines de 1800, el aeropuerto de la ciudad como concentrador del tráfico aéreo local y las escalas del país, el desarrollo y concentración del sistema financiero en la Ciudad y por supuesto la instalación de casi todas las dependencias más importantes del gobierno central para comprender que, transcurrido los años y los gobiernos, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha concentrado poder político y económico.

En cuanto a recursos, la Ciudad es la segunda jurisdicción que más recauda impuestos locales después de la Provincia de Buenos Aires (PBA), como se demuestra en el siguiente gráfico. Si bien la Ciudad recauda un 37% menos que la PBA, esta última es 1.500 veces más grande en superficie y tiene 5 veces y media más población. Esto se ve reflejado en la recaudación per cápita: para el año 2018, la Ciudad recaudó \$56.579 pesos por habitante mientras que la PBA lo hizo por \$15.949.

Gráfico 1. Recursos Tributarios Provinciales 2018. Millones de pesos.



Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Provincias y Municipios. Ministerio de Interior (2018).

Además de los recursos que recaudan las Provincias y la Ciudad, todas las jurisdicciones reciben transferencias de la Nación, las cuales podemos diferenciar según su nivel de discrecionalidad:

HfUbgZfYbWUg'bUWjcbU'Yg'U'U'7ji XUX'XY'6i Ybcg'5]fYgs

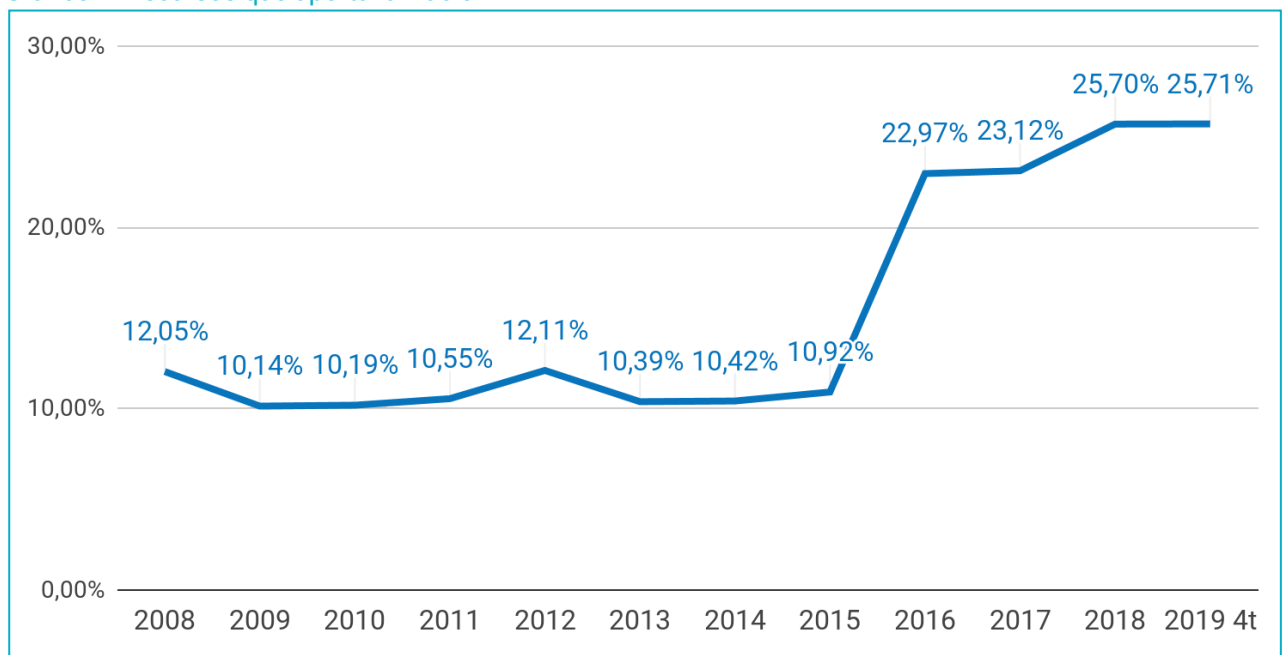
8cW a Ybhtg'79A 'B &*s

&\$#\$(#&\$&\$s

S

automáticas³, no automáticas⁴ y aportes del tesoro nacional⁵. En el caso de CABA, el total de transferencias nacionales representaba entre el 10% y el 12% de sus recursos totales entre los años 2007 y 2015. Sin embargo, en el primer año del mandato de Mauricio Macri, el aporte nacional a la Ciudad pasó a representar casi el 23% alcanzando el 25,7% en el año 2019: un total de 91.890 millones de pesos.

Gráfico 2. Recursos que aporta la Nación.



Fuente: Cuenta de inversión y ejecución presupuestaria 2019 4° trimestre. DGC-CABA.

El extraordinario salto en los recursos se explica por el incremento del porcentaje de coparticipación⁶ que recibió el gobierno porteño a partir del traspaso de la Policía Federal a la Ciudad, transitando del

³ No dependen de decisiones del poder ejecutivo que se desprenden de la coparticipación federal de ingresos o leyes específicas.

⁴ Dependen de decisiones del poder ejecutivo, pero se aprueban en el presupuesto según el diseño de programas que la nación ejecuta a través de las provincias (pueden o no tener leyes que los respalden o estar respaldadas por convenios específicos entre nación y una o más provincias). Estas se clasifican en transferencias corrientes o de capital, y las provincias sólo pueden utilizarlas para los fines que fueron enviadas.

⁵ Su distribución no está regulada por ninguna ley o programa nacional.

⁶ La distribución de recursos provenientes de los impuestos coparticipados, salvo mecanismos de distribución específicos de cada uno, se realiza de la siguiente manera:

- 42,34% al Tesoro Nacional. De dicho porcentaje se destina un 0,7% a la provincia de Tierra del Fuego (Decreto 702/99).

- 1% se destina a los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) en jurisdicción del Ministerio del Interior quien será el encargado de su asignación. Los Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias (ATN) se destinan a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales.

El 2% en forma automática van para el recupero del nivel relativo de las siguientes provincias: Buenos Aires (1,5701%), Chubut (0,1433%), Neuquén (0,1433%), Santa Cruz (0,1433%).

- 54,66% al resto de las provincias según los porcentajes establecidos en el artículo 4° de la Ley.

La Ley 23.548/88 sufrió sucesivas modificaciones que acentuaron la complejidad del régimen de Coparticipación Federal y modificaron la distribución, tanto primaria como secundaria de recursos.

En lo que respecta a la Ciudad de Buenos Aires, durante la Presidencia de Eduardo Duhalde y fruto de un convenio firmado con el entonces Jefe de Gobierno Aníbal Ibarra se firmó el DECRETO 705/2003 por el cual se estableció el 1,4% como porcentaje de Coparticipación para la Ciudad de Buenos Aires, de parte de los fondos que le correspondían a Nación, no se tocaban los fondos de las provincias

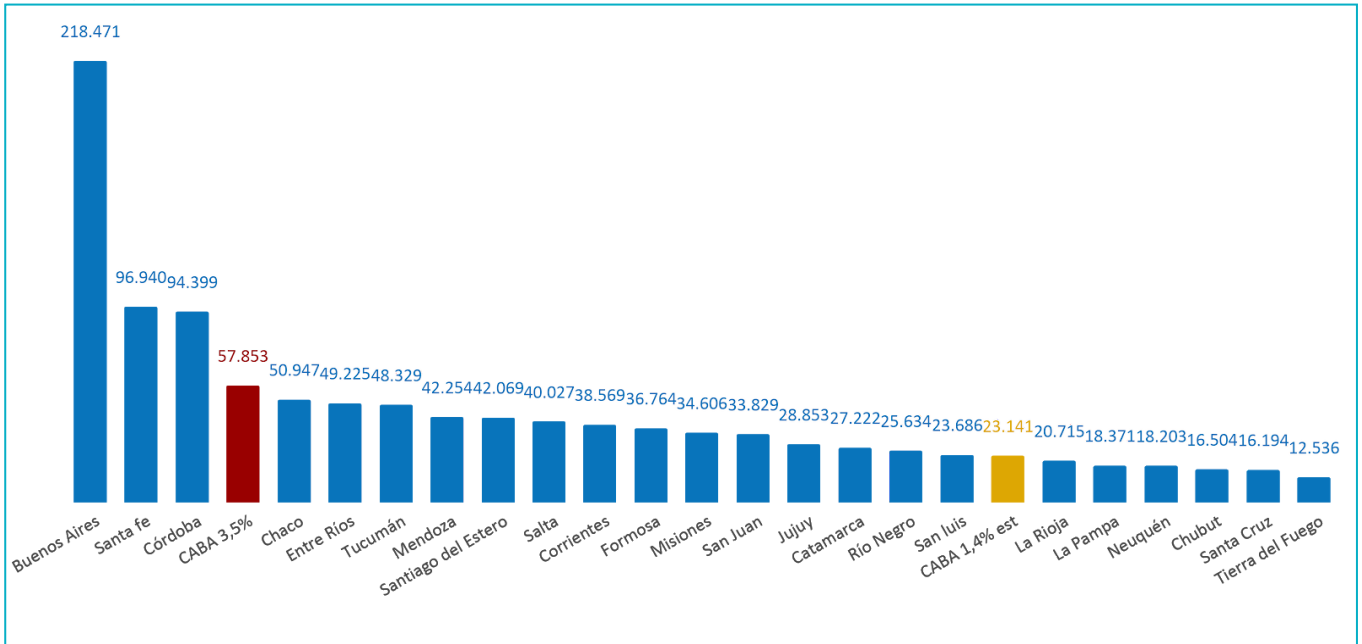
HfUbgZfYbWUg'bUWjcbU'Yg'U'U'7]i XUX'XY'6i Ybcg'5]fYgs
8cW a Ybhcg'79A 'B &*s
&\$#\$(#&\$&\$s

S

1,4% al 3,75% y, en el año 2018, al aumentar el fondo de impuestos coparticipables ese porcentaje se estableció en 3,5%.

El incremento de recursos fue tal, que si se hubiera mantenido el porcentaje original de 1,4% la Ciudad hubiera estado en el puesto 19° en el ranking de 7 cdUrhVdUWjcb : YXYfU'XY'a di Yglcrg de 2018 (último año con datos disponibles) y no ser la cuarta jurisdicción que más coparticipación recibe.

Gráfico 3. Coparticipación y transferencia de leyes específicas (sin contar ATN y Programas Nacionales). 2018. Millones de pesos.



Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Provincias y Municipios. Ministerio de Interior (2018)

Pero además, entre 2016 y 2019, la Ciudad se vio beneficiada por nuevas transferencias de funciones y con fondos de obras públicas mientras que las provincias del interior tuvieron un tanto relegadas en este aspecto. Al comparar la evolución interanual de los ingresos corrientes de las distintas provincias argentinas netas de transferencias de la Nación, podemos observar que la Ciudad de Buenos Aires tiene una evolución muy superior al promedio nacional tanto en la comparación 2017-2016 como en los años 2018-2017, la cual invalida razón alguna para haber sido beneficiaria de tales transferencias nacionales:

Tabla 1. Variaciones interanuales de los Ingresos corrientes netos de transferencias de origen nacional, por provincia.

Provincia	Variación 2017-2016	Variación 2018-2017
LA RIOJA	38,0%	31,1%
CHACO	36,8%	33,2%
CÓRDOBA	32,0%	33,3%
SANTA FE	31,0%	33,9%
CORRIENTES	38,4%	34,6%
LA PAMPA	40,3%	35,1%

HfUbgZfYbWjUg' bUWjcbU'Yg'U'U'7ji XUX'XY'6i Ybcg'5]fYgs

8cW a Ybrcg'79A 'B &* s

&\$#\$(#&\$&\$s

S

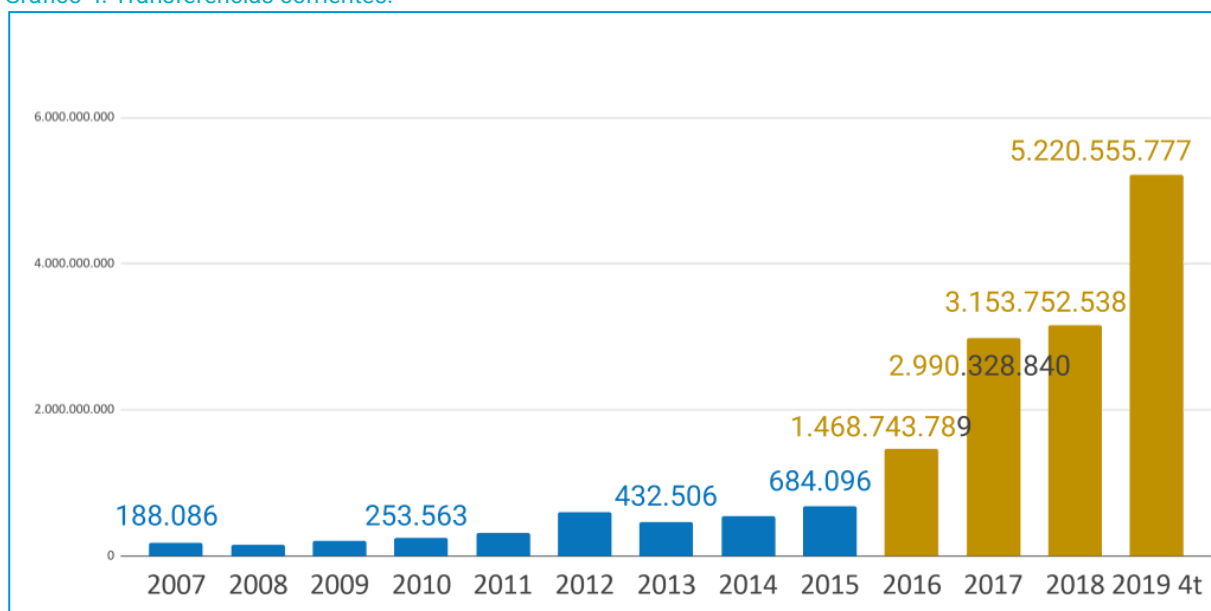
TIERRA DEL FUEGO	37,5%	35,4%
ENTRE RÍOS	34,0%	35,9%
PROMEDIO NACIONAL	35,7%	36,0%
MISIONES	36,5%	36,7%
BUENOS AIRES	36,0%	37,0%
FORMOSA	35,4%	37,7%
SAN LUIS	30,4%	38,0%
CABA	39,4%	39,2%
TUCUMAN	33,8%	39,2%
JUJUY	35,3%	39,4%
SANTIAGO DEL ESTERO	36,2%	40,3%
SAN JUAN	29,3%	40,5%
MENDOZA	33,0%	41,9%
CATAMARCA	34,8%	43,8%
SALTA	36,0%	46,0%
SANTA CRUZ	21,7%	46,9%
RIO NEGRO	32,8%	48,6%
CHUBUT	30,5%	56,0%
NEUQUEN	31,2%	63,7%

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Provincias y Municipios. Ministerio de Interior (2016-2018)

Nota: Los datos del cuadro han sido ordenados de menor a mayor según la última variación interanual.

HfUbgZfYbWjUg' 7 cffjYbhYg.' estas transferencias se incrementaron 663% desde que asumió Mauricio Macri, muy por encima de cualquier índice de inflación acumulada en 4 años.

Gráfico 4. Transferencias corrientes.



Fuente: Cuenta de inversión y ejecución presupuestaria 2019 4° trimestre. DGC-CABA.

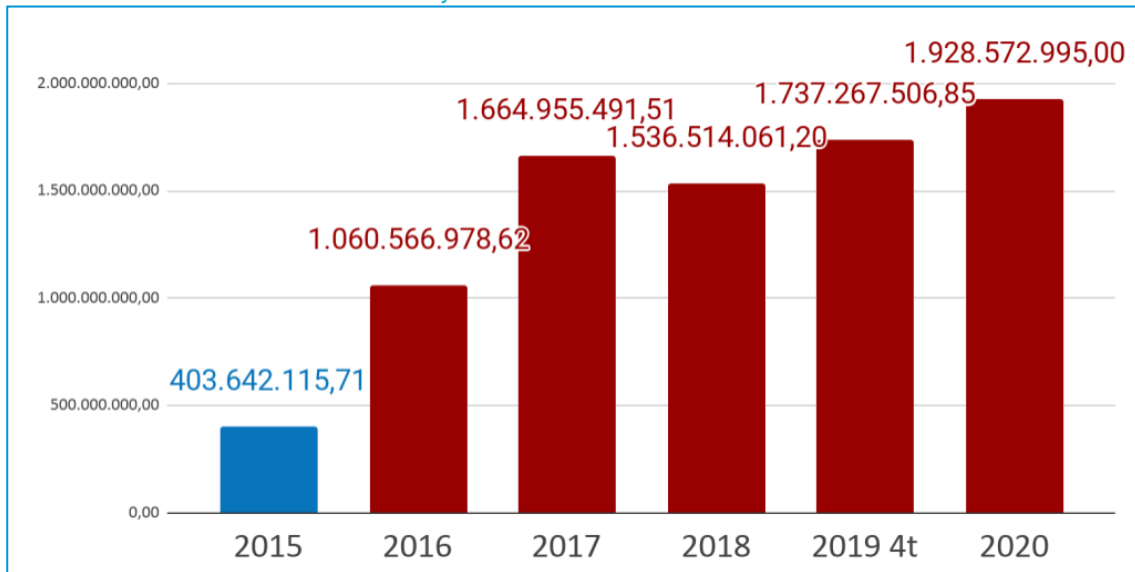
HfUbgZfYbWUg'bUWjcbU'Yg'U'U'7ji XUX'XY'6i Ybcg'5]fYgs
8cW'a Ybhcg'79A 'B &'s
&\$#\$(#&\$&\$s

S

En su gran mayoría las transferencias corrientes que recibe la ciudad se corresponden con programas nacionales que distribuyen recursos en todas las provincias (como campañas de vacunación) o leyes específicas (como el incentivo docente). El aumento es explicado, fundamentalmente, por:

- 1) el incremento del Fondo de Incentivo docente que multiplica su valor 2,6 veces entre 2015 y 2016. Este incremento lo reciben todas las jurisdicciones.

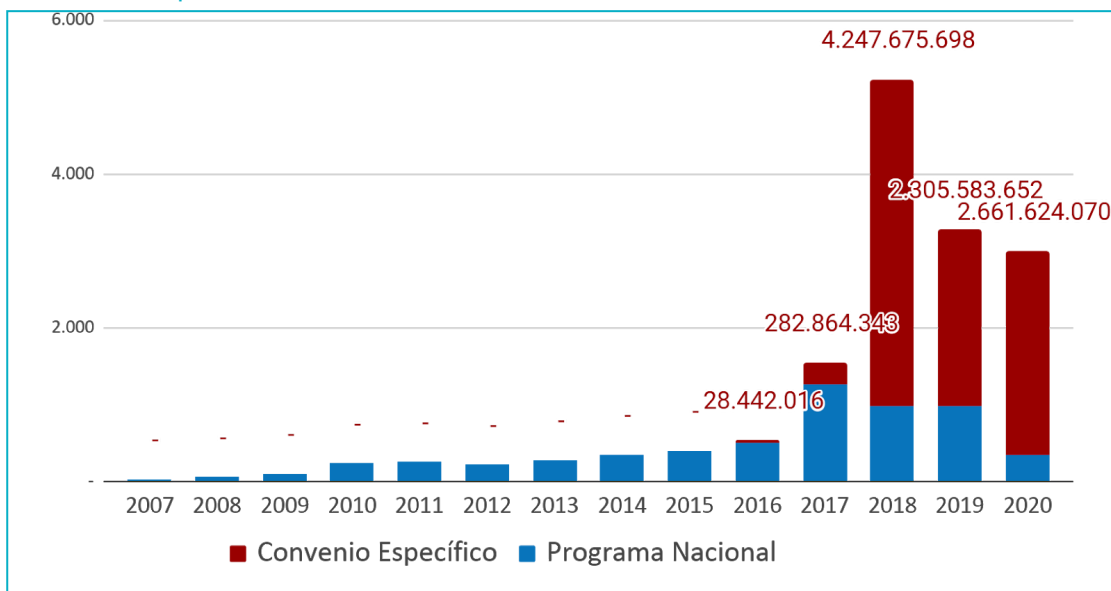
Gráfico 5. Fondo de Incentivo Docente Ley N° 25.053.



Fuente: Cuenta de inversión y ejecución presupuestaria 2019 4° trimestre. DGC-CABA.

- 2) traspaso de la Justicia a la Ciudad, que explican el 43% de las transferencias corrientes recibidas en el 2019.

Gráfico 6. Traspaso funciones.



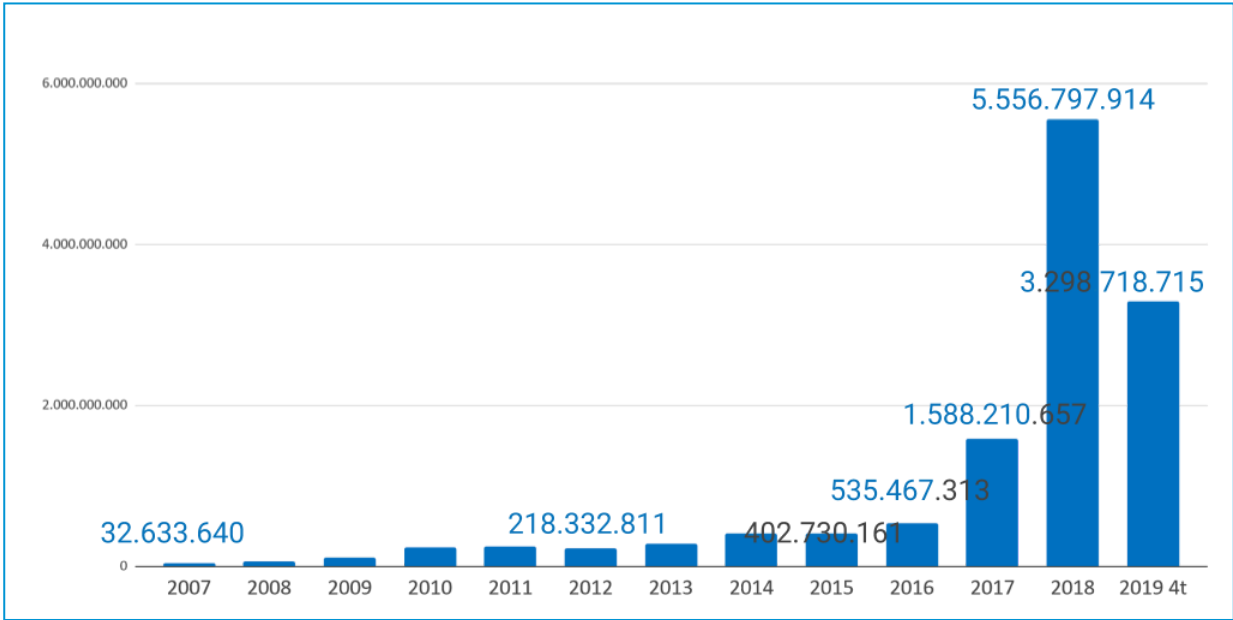
Fuente: Cuenta de inversión y ejecución presupuestaria 2019 4° trimestre. DGC-CABA.

HfUbgZfYbWjUg'XY'WUd]HJ
8cW a Ybhtg'79A 'B &*s
&\$#\$(#&\$&\$s

S

HfUbgZfYbWjUg'XY'WUd]HJ: Las transferencias de capital se incrementaron 719% en los últimos 4 años, triplicándose entre 2016 y 2017, con una suba exponencial en el año 2018 y 2019. Nuevamente, se percibe que no hay índice de inflación que explique estos incrementos. Tampoco se justifica por el aumento de partidas proveniente de obras financiadas por programas nacionales.

Gráfico 7. Transferencias de capital.



Fuente: Cuenta de inversión y ejecución presupuestaria 2019 4° trimestre. DGC-CABA.

El incremento se debe exclusivamente a la firma de convenios específicos para que la Nación financie obra pública en la Ciudad. Hasta el 2015 la ciudad recibía recursos para financiar obras exclusivamente en base a 5 programas nacionales:

- Plan Federal de Construcción de Vivienda
- Plan Federal de Mejoramiento de Vivienda - "Mejor Vivir"
- Programa Federal. Plurianual de Construcción de Viviendas
- Plan Federal para Trabajadores Organizados
- Fondo Federal Solidario Soja
- Programa Federal Estratégico Turismo Sustentable
- Plan Federal de Vivienda "Techo Digno"

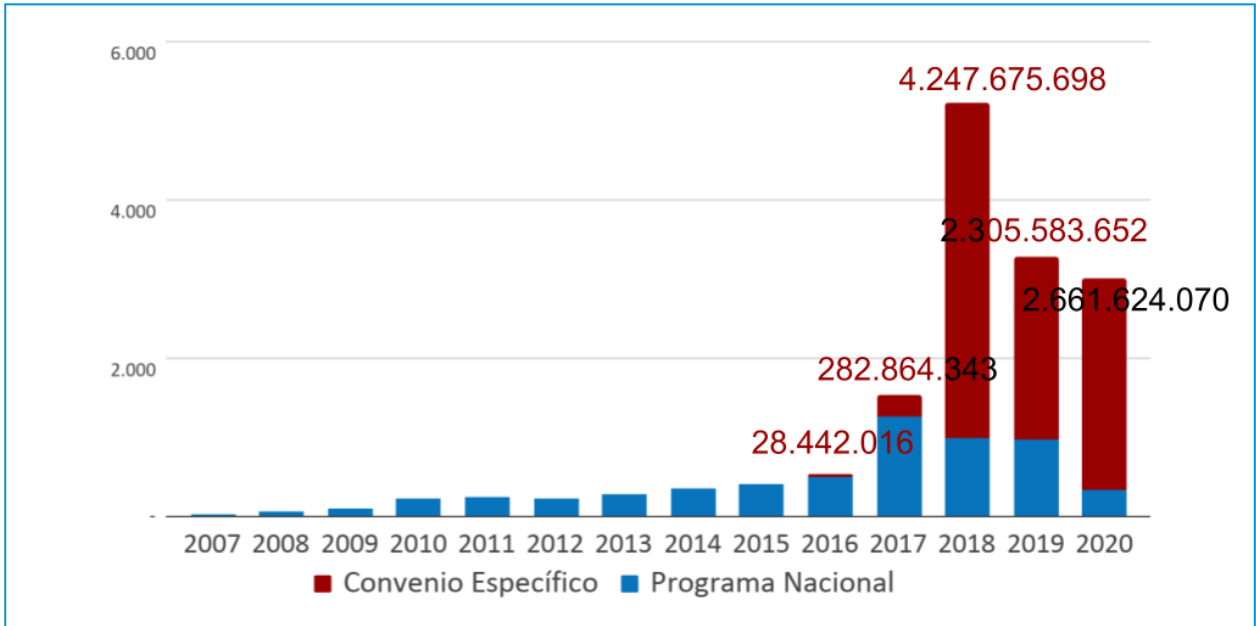
Pero desde la asunción del mandato del Ingeniero Mauricio Macri la Ciudad firmó con Nación 33 convenios específicos para financiar obra pública en la Ciudad de Buenos Aires, además de recibir por primera vez desde 2010 adelantos del Tesoro Nacional y asistencia financiera (483 millones de pesos entre 2017 y 2019).

Las transferencias por convenios para obras fueron tan grandes que en el 2018 representaron el 77% del total de las transferencias de capital y en el 2019 el 70%.

HfUbgZfYbWUg'bUWjcbU'Yg'U'U'7]i XUX'XY'6i Ybcg'5]fYgs
8cW a Ybrcg'79A 'B &*s
&\$#\$(#&\$&\$s

S

Gráfico 8. Transferencias de capital según corresponde a Programas Nacionales o convenios específicos.



Fuente: Cuenta de inversión y ejecución presupuestaria 2019 4° trimestre. DGC-CABA.

En el año 2018 una sola obra, el Paseo del Bajo, representó el 47% de las transferencias corrientes que la Nación envió a la Ciudad y el 1% del total de recursos de la Ciudad.

En este marco, buena parte de los fondos tal como lo indican los convenios listados en el siguiente cuadro tuvieron como destino programas de urbanización y prestar servicios esenciales en villas como así también la realización de obras de infraestructura tales como viaductos y traslado de cárceles. En la próxima sección del informe profundizaremos sobre estos aspectos.

Tabla 2. Convenios Firmados entre Nación y Ciudad para Obras

MIOPyV - Bo. Bajo Flores - Proy. "Cancha de los Paraguayos"
MIOPyV - Villa 1.11.14 - Proy. "Eje Varela"
MIOPyV - Villa 15 - Proy. "Eje Radial"
MIOPyV - Barrio Cildañez - Proy. "Eje Zuviría"
MIOPyV - Villa 21.24 - Proy. "Eje Daniel de la Sierra"
MIOPyV -- Barrio Cildañez - Proyecto "Eje White"
MIOPyV - Villa Soldati - Proyecto "Ampliación NIDO"
MIOPyV - Villa 15 - Proyecto "Entorno del Elefante Blanco"
MIOPyV - Villa 15 - Proyecto "Eje Ferroviario"
MIOPyV - Villa 20 - Proyecto "Ejes Principales"
MIOPyV - Villa Soldati - Proyecto "Complejo 8 Torres"
MIOPyV - Villa 20 - Proyecto "Cancha de los Huérfanos"

HfUbgZfYbWUg'bUWjcbU'Yg'U'U'7ji XUX'XY'6i Ybcg'5]fYgs

8cW a Ybrcg'79A 'B &* s

&\$#\$(#&\$&\$s

S

Conv. M. Transporte-GCBA - Obras C. de Transbordo A. del Valle
MIOPyV - Barrio Flores - Proyecto "Plaza Varela"
MIOPyV - Proyecto "Barrio La Carbonilla"
Conv. M. Transporte-GCBA - Viaducto Ferroviarios
Conv. M. Interior (Nación)-MJG (GCBA) - Obras Pque. Indoamericano
Convenio Nación-GCBA - Traslado Cárcel Devoto
Convenio MIOPyV - MAYEP - Restauración Confitería "El Molino"
Conv. dist. fondos vta. inmuebles Ley 5875 - Obras Comuna 13
Conv. Sec Turismo (Nacion)-ENTUR - Ctro. At. al Turista Paseo del Bajo
M. Mod (Nacion)-MAYEP - Conv. Fachada Bco. Argetino Uruguayo
Conv. M. Transporte-GCBA - Tunel RER Ramal Roca Av. Libertador
Conv. M. Transporte-GCBA - Paso sobre nivel calle ARGERICH
Conv. M. Transporte-GCBA - RER Liberación traza Est. Centra
AABE - Financiamiento Proyecto Paseo del Bajo - "Mayor Valor"
MIOPyV - PROMEBA IV BID 3458 OC-AR - Villa 20
Convenio AySA-MHDH - Redes agua potable villa 21-24
Fondo Hídrico de Infraestructura - Viaducto Bajo Balbín y otros
Convenio SOFSE-MAYEP - Fachada Estación ONCE
Convenio PFBA-GCBA - Playa Ferroviaria PALERMO
Conv. Bco. Hipotec (ProCreAr)-MAYEP - Ob. complem. Pque Est. Bs As
Conv. Bco. Hipotec (ProCreAr)-MJG Comuna 4 - Ob. compl Pque Est. Bs. As.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de prensa de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

TRASPASO DEL JUEGO

Una mención especial merece la regulación y fiscalización del juego en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Si bien los ingresos que recibe la ciudad por el juego hasta 2015 no son transferencias, sino que se clasifican como ingresos no tributarios, a partir de 2016 con el traspaso del juego a la Ciudad de Buenos Aires el Estado de la Ciudad incrementa los recursos provenientes del juego. Repasemos algunos antecedentes:

El 1 de diciembre de 2003 la Ciudad de Buenos Aires aprueba mediante la ley N° 1.182 el convenio celebrado entre Lotería Nacional Sociedad del Estado y el Instituto de Juegos y Apuestas de la Ciudad de Buenos Aires. Por este convenio a partir de 2004 los ingresos del juego en la Ciudad se distribuyen en igual parte entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Instituto del Juego de la Ciudad de Buenos Aires. Este convenio es la respuesta a años de disputas judiciales entre La Ciudad y La Nación por el control del juego a partir de la reforma constitucional de 1994.

HfUbgZfYbWUg'bUWjcbU'Yg'U'U'7ji XUX'XY'6i Ybcg'5]fYgs

8cW a Ybhcg'79A 'B &*s

&\$#\$(#&\$&\$s

S

El 3 de junio de 2016, a través del Decreto N° 743/16, el presidente de la Nación, Mauricio Macri, confirma el inicio del traspaso de la competencia en materia de explotación, control y fiscalización de juegos de azar a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en dicho territorio. Asimismo, se establece una Comisión de Enlace entre Lotería Nacional S.E. y el Instituto de Juegos de Apuestas de la Ciudad de Buenos Aires, a fin de ordenar y definir el procedimiento de asunción de competencias.

El 24 de noviembre de 2016 se firmó el acuerdo entre Lotería Nacional Sociedad del Estado y el Instituto de Juegos de Apuestas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que inició la asunción de competencias y atribuciones en materia de juegos de azar, destreza y apuestas mutuas, y actividades conexas en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El 15 de diciembre de 2016, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sancionó la creación de la Lotería de la Ciudad, en pos de la autonomía porteña, a través de una Sociedad del Estado, mediante la Ley N° 5785/16, en el ámbito del Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

De esta manera, a partir de 2016 la ciudad recibe el cien por ciento de todos los ingresos generados por el juego en su territorio, duplicando los recursos percibidos.

Tabla 3. Ingresos por la Explotación del Juego en la Ciudad de Buenos Aires.

	2015	2017	2018	4° T 2019
Ingresos por Juegos de Azar - Ley N° 1182 - Convenio Lotería Nacional	450.622.462	1.195.810.798	45.654.836	
LOTBA S.E. - Lotería de la Ciudad de Bs As		1.161.210.149	3.134.693.449	4.272.729.280
Premios Juegos de Azar de resolución inmediata - Ley N° 6.065				349.946.082

Fuente: Cuenta de inversión y ejecución presupuestaria 2019 4° trimestre. DGC-CABA.

Nota: Para el año 2016 no figuran ingresos ya que tras la firma del decreto presidencial se dispuso que todos los ingresos de ese año queden resguardados en Lotería Nacional S.E hasta que se realice la transición definitiva. Los ingresos 2016 se transfirieron a la Ciudad en 2017. Hasta 2015 los ingresos por el juego se clasificaban como recursos no tributarios, a partir de 2016 se clasifican dentro de transferencias corrientes, provenientes de empresas públicas no financieras.

HfUbgZfYbWUg`bUWjcbU`Yg`U`U`7]i XUX`XY`6i Ybcg`5]fYgs
8cW`a Ybrcg`79A `B `&`s
&\$#\$(#&\$&\$s

S

CONSIDERACIONES FINALES

Retomando algunas ideas expuestas en la introducción de este informe podemos considerar que la relación fiscal entre el gobierno nacional y el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, ha sido sumamente beneficiosa para el distrito porteño, el cual duplicó los recursos totales recibidos del gobierno nacional pasando del 11% entre 2007 y 2015 a un 25,7% hacia el fin del mandato de Mauricio Macri. El dato es explicado por un salto en la distribución de fondos coparticipables como así también el aumento de transferencias corrientes y de capital de la más diversa índole. Desde programas nacionales que distribuyen recursos en todas las provincias (como campañas de vacunación) hasta el traspaso de los servicios como el de la Policía Federal a la Ciudad como así también del juego a la CABA. Sumada a estas transferencias, la ciudad ha recibido el equivalente a miles de millones de pesos a partir de la cesión de inmuebles que pertenecían al gobierno nacional, lo cual está siendo analizado por la actual administración de Alberto Fernández.

A primera vista no se evidencian razones que expliquen el inédito aumento de transferencias por criterios objetivos tales como índices de inflación o el incremento generalizado de partidas a todas las jurisdicciones. También es fuertemente cuestionada la proporcionalidad entre los recursos recibidos y el costo de los servicios transferidos (policía, justicia, etc). Todo esto permite considerar que la distribución de recursos entre ambos gobiernos en el periodo 2015-2019 se ha caracterizado por un alto nivel de discrecionalidad explicado por la confluencia en ambas administraciones de un mismo espacio político partidario.

S

HfUbgZfYbWUg'bUWjcbU'Yg'U'U'7]i XUX'XY'6i Ybcg'5]fYgs

8cW a Ybrcg'79A 'B &*s

&\$#\$(#&\$&\$s

S