# ESTADO DE LAS CUENTAS PÚBLICAS

# EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES



Oscar Cetrángolo y Julián Folgar

MARZO 2020



# Estado de las cuentas públicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Oscar Cetrángolo y Julián Folgar Marzo de 2020

#### Introducción

La situación de la hoy denominada Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) dentro de la Nación Argentina ha sido fuente de conflictos y disputas desde la propia organización nacional. Es un tema ampliamente debatido y estudiado que va mucho más allá de los objetivos que, como se verá, tiene esta nota, pero, asimismo, es un aspecto que permanece como telón de fondo de los comentarios que aquí serán presentados. Hoy, luego del cambio de administración en el gobierno nacional que nuevamente es de un signo político diferente al gobierno de la ciudad, muchos de los temas vuelven a ser motivo de interés y preocupación.

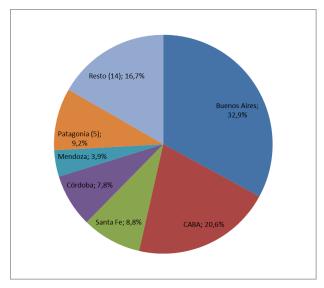
La Ciudad de Buenos Aires, separada de la Provincia del mismo nombre, fue el asiento del gobierno nacional desde mediados del siglo XIX, y su separación de la provincia homónima permitió la consolidación de la Nación Argentina luego de los enfrentamientos entre diferentes grupos políticos que tenían diferentes visiones sobre el papel del puerto y sus recursos, entre otros temas. Recién a fines del siglo XX, a partir de la Reforma de la Constitución Nacional de 1994, se convirtió en un territorio autónomo pudiendo sancionar su propia Constitución, sancionada el 1 de octubre de 1996.

Hasta entonces, esta jurisdicción era un territorio nacional que no gozaba de autonomía, y su poder ejecutivo era designado por el gobierno nacional. No obstante, teniendo en cuenta su importancia relativa y las funciones que desempeñaba (más cercanas a lo que son los gobiernos provinciales) sus registros administrativos se mantenían de manera independiente de los de la Nación, aun cuando no contaba con transferencias del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, como si lo hacen las provincias.

Al igual que lo sucedido con la Provincia de Tierra del Fuego, al ser establecida su autonomía con posterioridad a la sanción del último Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (Ley 23548 de 1988), la asignación de recursos tributarios debe provenir de los fondos que según ese régimen tenía destinado el gobierno nacional en su distribución primaria. A diferencia de lo sucedido con esa provincia (hasta la Constitución Nacional de 1994 considerado Territorio Nacional) no existe una asignación por ley de un nuevo coeficiente de coparticipación para la CABA y persisten los conflictos acerca del financiamiento de los servicios de seguridad, a pesar de que la Constitución Nacional establece la obligación de transferir servicios junto con sus recursos para financiarlos.

Un aspecto que ha estado siempre por detrás de los conflictos entre esta ciudad y el resto de las provincias es su importancia relativa en materia de desarrollo económico. En efecto, la última estimación de Producto Interno Bruto por jurisdicciones que realizó el INDEC para el año 2004 consigna que el PIB de la CABA representa cerca de la quinta parte del PIB total, siendo la segunda jurisdicción (detrás de la Provincia de Buenos Aires) de acuerdo con la importancia de su economía, como se muestra en el gráfico 1.

Gráfico 1. Estructura porcentual del Producto Interno Bruto de Argentina por jurisdicciones. Año 2004



Fuente: Elaborado en base a datos del INDEC.

Dicha participación en el Producto del país ha mostrado una tendencia decreciente a lo largo de las diferentes mediciones de Producto por jurisdicción que se han realizado desde mediados de los años cincuenta. En efecto, en Gatto (2007)<sup>1</sup> se muestra que en el año 1953 se estimaba la participación de la Ciudad de Buenos Aires en el PIB total en el 30%, siendo 29% en 1970; 28.2% en 1980; 24% en 1993; 25.1% en 2000 y, finalmente, 20.6 en la reciente medición del INDEC correspondiente al 2004.

Cuadro 1. Evolución del PBG de la CABA y el PIB nacional 2009-2018 (en moneda constante e índices, base 2009=100)

	En millones de pesos de 2004		Indice, base 2009 = 100		
	PBG CABA	PIB Argentina	PBG CABA	PIB Argentina	
2009	127005	608873	100,0	100,0	
2010	136078	670524	107,1	110,1	
2011	144205	710782	113,5	116,7	
2012	146478	703486	115,3	115,5	
2013	148654	720407	117,0	118,3	
2014	146338	702306	115,2	115,3	
2015	149805	721487	118,0	118,5	
2016	146422	706478	115,3	116,0	
2017	150659	725331	118,6	119,1	
2018	149558	707330	117,8	116,2	

Fuente: INDEC y Dirección General de Estadística y Censos, del Ministerio de Hacienda y Finanzas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aries.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Gatto, F. (2007), "Crecimiento económico y desigualdades territoriales en Argentina", CEPAL, Buenos Aires.

Por su parte, y si bien no corresponde mediciones totalmente consistentes, durante los últimos diez años la evolución del PIB nacional estimado por el INDEC resulta ser bastante similar a la que la Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA).de la CABA realiza para esta jurisdicción (Cuadro 1).

El presente informe tiene por objeto presentar las cuentas públicas de la CABA, explicando la estructura de sus ingresos y erogaciones, así como la comparación con las restantes jurisdicciones (en las secciones 2 y 3). Esa presentación estará precedida por un análisis de los elementos macro fiscales que se deben tener en cuenta, con especial referencia a la evolución del resultado y su financiamiento (sección 1) y concluye con un grupo de reflexiones finales (sección 4).

## 1. Primera aproximación a las tendencias Macro-Fiscales

En el marco de la notable expansión del sector público agregado que en Argentina se produjo desde mediados de los años 2000, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) no ha sido la excepción. Su presupuesto se ha casi duplicado como porcentaje de un Producto Bruto Geográfico (PBG) que, a su vez, ha crecido en términos reales cerca del 20% entre 2009 y 2017. Así, el gasto público total de la CABA pasó de representar el 5.4% del PBG en 2007 a superar el 10.1% del PBG en 2017 (Gráfico 2), parcialmente reducido en los últimos dos años.



Gráfico 2

Fuente: En base a datos de los Ministerios de Economía de la Nación y de Hacienda y Finanzas de la CABA.

\*El dato para 2019 es provisorio de acuerdo a la ejecución presupuestaria de la CABA

El aumento del gasto fue de tal magnitud que pese a que durante ese mismo período se experimentó un notable incremento en la presión tributaria local (de 4.3 a 6.6% del PBG) y de la mayor participación en el reparto de la coparticipación desde 2016 (que será analizada más adelante), el GCBA ha registrado un déficit fiscal en prácticamente la totalidad de los años analizados, hasta que, finalmente, presentó cuentas equilibradas en el año 2018. Ese año, el ajuste de las erogaciones logró equiparar las cuentas. Por su parte, de acuerdo a la información provisoria disponible para 2019, en línea con el deterioro general de la actividad, los indicadores fiscales muestran un leve deterioro.

En el gráfico 3, por su parte, muestra la evolución de diferentes medidas del resultado fiscal como porcentaje de los ingresos totales de cada ejercicio. Allí se puede diferenciar la evolución reciente de los desequilibrios totales o financieros (diferencia entre la totalidad de erogaciones y recursos del gobierno de la Ciudad), el primario (sin contar los intereses de la deuda) y el económico u operativo (correspondiente a operaciones corrientes). De esa manera se puede comprobar lo determinante que

ha sido el comportamiento de la Inversión Pública local. Como consecuencia de ello, al no considerar esos gastos, el resultado económico u operativo fue superavitario durante toda la serie.

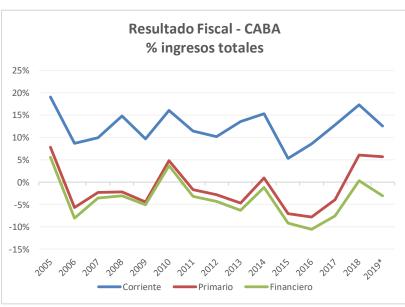


Gráfico 3

Fuente: En base a datos de los Ministerios de Economía de la Nación y de Hacienda y Finanzas de la CABA.

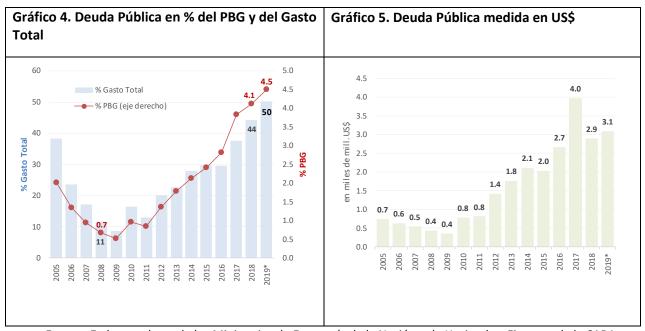
\*El dato para 2019 es provisorio de acuerdo a la ejecución presupuestaria de la CABA

Asimismo, teniendo en cuenta la importancia de la inversión púbica de la ciudad y asumiendo que se trata de erogaciones que usualmente se financian total o parcialmente con deuda, conviene poner cierto foco sobre este aspecto. En coincidencia con la trayectoria fiscal, el stock de deuda ha registrado un incremento sostenido en la última década, aunque partiendo de niveles muy bajos. Así, el stock de deuda pública del GCBA en diciembre de 2019 alcanzó el equivalente a \$185.201 millones (US\$3.087 millones), representando 4.5% del PBG de la CABA o 50% del presupuesto anual del 2019². Tanto como porcentaje del PBG como en proporción del presupuesto anual, la deuda pública del GCBA no presenta niveles preocupantes, pero resalta el hecho de haberse cuadruplicado (pasando de menos de 1 a 4.5% del PBG o del 11 al 50% del presupuesto). A su vez, medida en dólares, y fruto de la sensible depreciación del peso desde 2018, la deuda pública del GCBA se estima en US\$3.1 mil millones de dólares (gráficos 4 y 5).

Respecto a su composición, la deuda pública del GCBA muestra un crecimiento liderado por los títulos públicos, como se muestra en el gráfico 6. Como resultado de ello, la deuda mantiene una elevada concentración en estos instrumentos (66%), seguido por los préstamos con Organismos internacionales (21%). Entre ambos alcanzan cerca del 90 por ciento del stock de deuda, proporción que se ha mantenido relativamente estable en la última década (gráfico 7). El resto se compone de instrumentos de deuda con el Gobierno Nacional (6%), préstamos con el ANSES (4%), crédito con proveedores y deudas financieras con el Banco Ciudad, de relevancia muy menor. A su vez, en términos de moneda,

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Para el presupuesto de 2019 se utiliza el gasto devengado provisorio proveniente de la ejecución presupuestaria al cuarto trimestre de 2019.

más del 60% de la deuda se encuentra denominada en moneda extranjera (gráfico 8). En particular, la estructura de títulos públicos del GCBA se divide en dos grupos de bonos en proporciones relativamente similares. Por un lado, los Bonos Tango (Serie 11 y 12) denominados en dólares, y por otro el Programa Financiero de Mercado Local, compuesto a diciembre de 2019 de 6 títulos distintos, 2 de los cuáles están denominados en dólares.



Fuente: En base a datos de los Ministerios de Economía de la Nación y de Hacienda y Finanzas de la CABA.

\*El dato para 2019 es provisorio de acuerdo a la ejecución presupuestaria de la CABA

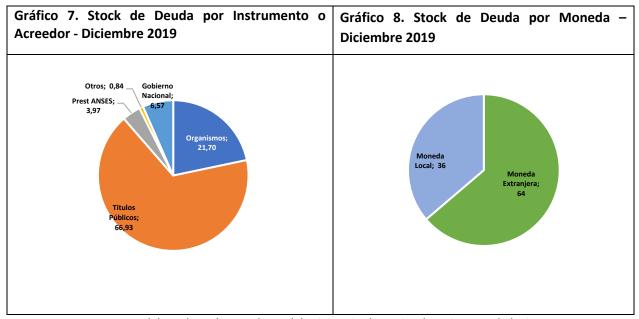
Una vez presentada esta primera aproximación de los agregados, las siguientes secciones estarán destinadas a explicar la situación y evolución de los diferentes componentes de los ingresos y egresos del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Gráfico 6



Fuente: En base a datos de los Ministerios de Economía de la Nación y de Hacienda y Finanzas de la CABA.

\*El dato para 2019 es provisorio de acuerdo a la ejecución presupuestaria de la CABA



Fuente: Elaborado en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la CABA.

## 2. Ingresos Fiscales

Como se adelantó, los ingresos del GCBA han pasado de 5.3 a 9.4% de su PBG en la última década (gráfico 9), aunque se estima ha bajado a 8.7% del PBG en 2019. Si bien se observa un incremento generalizado en sus diferentes componentes, han sido la mayor presión tributaria local y el incremento en el coeficiente de coparticipación los ítems que explican mayormente esta expansión, lo que se muestra en el gráfico por la evolución de los Recursos de Origen Nacional (RON). Más allá de esta dinámica reciente, debe resaltarse que, históricamente, la composición de los recursos públicos de la CABA ha estado fuertemente concentrada en su recaudación tributaria propia, representando más del 80% de los ingresos totales. Ello es así debido a que la CABA nunca ha recibido un flujo de recursos significativos por parte de la Coparticipación Federal. De hecho existe un debate, que no es objeto de análisis aquí, sobre la pertinencia de recibir recursos de la coparticipación en virtud de los servicios públicos de la Nación que son gozados por los habitantes en la CABA.

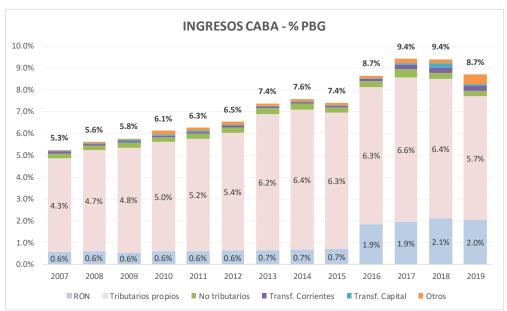


Gráfico 9

Fuente: En base a datos de los Ministerios de Economía de la Nación y de Hacienda y Finanzas de la CABA.

Luego de un período extremadamente conflictivo en las relaciones entre la CABA y el gobierno nacional durante el cual la Nación redujo el financiamiento de los servicios de seguridad en la ciudad, dejando a ésta con mayores responsabilidades de gasto sin haberle transferido los recursos correspondientes, la situación había comenzado a revertirse a partir del 2016. Desde ese año, el traspaso en el manejo de la justicia y la policía del ámbito nacional al de la CABA fue acompañado por una mayor transferencia automática de recursos vía coparticipación. Ello motivó que esta fuente de ingresos duplicara su importancia en la estructura presupuestaria del GCBA, pasando del 10% a más del 20%. En los últimos meses, se ha vuelto a discutir esta transferencia, ya que, al no haber sido objeto de una ley específica, el decreto que la había resuelto podría ser derogado.

Más allá de las idas y vueltas en materia de transferencias por coparticipación y otros recursos que la Ciudad pueda recibir desde la Nación, es claro que la CABA depende de manera sustantiva de los recursos que recauda en su territorio a través de tributos propios.

A pesar del mayor peso de la coparticipación en los ingresos de la GCBA durante los últimos años, se trata de un cambio marginal dentro de la estructura de recursos locales. Es así que, a pesar de ello, la CABA continúa siendo, junto con Neuquén, el distrito con mayor autonomía fiscal respecto al gobierno nacional. Solo el 25% de los recursos del GCBA provienen del Gobierno Nacional, mientras que la media para el resto de las provincias se encuentra en cerca del doble (45%/50%). A su vez, el caso de Neuquén, así como el resto de provincias patagónicas, se caracterizan por obtener recursos propios provenientes del cobro de regalías (gráfico 10).

100% 90% 80% 70% 60% 50% 40% 30% 20% 10% 0% Salta Sta. Fe Corrientes chaco Jujuy del Fuego Mendoza LaPampa Rio Negro Entre Rios Misiones Chubut PBA Sta. Cruz Cordoba Tuaman SanJuan San Luis Cat am ar ca Del Estero 🔳 Tributario propio 📕 No Tributario Propio 🔳 Transf. Automaticas 📮 Transf. No Automáticas

Gráfico 10. Estructura porcentual de ingresos provinciales, por jurisdicción

Fuente: En base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

#### RECUADRO 1: Consenso Fiscal 2017

En diciembre de 2017, el gobierno nacional acordó con 22 de las 24 provincias el Consenso Fiscal (Ley 27.429)<sup>3</sup>. Los aspectos más relevantes del acuerdo son los siguientes:

- a) Recomposición del "Fondo del Conurbano" para la Provincia de Buenos Aires: Un parcial rediseño de la afectación de impuestos para el sistema de transferencias fiscales con el objeto de restituir los fondos destinados a la provincia de buenos aires, sin afectar al resto de las provincias, con un costo neto para el gobierno nacional.
- b) Resolución de litigios contra el Gobierno Nacional: las provincias acuerdan declinar disputas legales existentes o futuras contra el gobierno nacional ligadas al sistema de coparticipación federal de impuestos. El gobierno nacional a cambio emitió un bono a 10 años en poder de las provincias que firmaron el acuerdo.
- c) Reducción gradual del Impuesto a los Ingresos Brutos (y otros distorsivos): Las provincias aceptaron reducir gradualmente sus IIBB y Sellos por un equivalente de 1,5% del PBI en 5 años. Para compensar esta menor recaudación, se estableció la creación de una Agencia Federal de Valuación Fiscal de Inmuebles, para actualizar los valores de los inmuebles a escala nacional y así generar mayores ingresos provinciales mediante sus impuestos inmobiliarios. El acuerdo estableció un cronograma de reducción de alícuotas para IIBB por sectores, con el espíritu de eximir del tributo a los sectores primarios y transformarlo en un impuesto a las ventas finales. En el cuadro que sigue se consigna el cronograma acordado de alícuotas máximas por sector de actividad.

	Alicuotas IIBB					
Actividad (1)	2018	2019	2020	2021	2022	
Agricultura, Ganaderia, Caza y Silvicultura	1,50%	0,75%	exento	exento	exento	
Pesca	1,50%	0.75%	exento	exento	exento	
Explotación de Minas y Canteras	1,50%	0,75%	exento	exento	exento	
Industria Manufacturera (2)	2,00%	1,50%	1,00%	0,50%	exento	
- Industria Papelera	7,00%	6.00%	5,00%	4,00%	3,00%	
Electricidad gas y Agua (2)	5,00%	3,75%	2,50%	1,25%	exento	
Construcción	3,00%	2,50%	2,00%	2,00%	2,00%	
Comercio Mayorista, Minorista y Reparaciones	sin máximo	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	
Hoteles y Restaurantes	5,00%	4,50%	4,00%	4,00%	4,00%	
Transporte	3,00%	2,00%	1,00%	exento	exento	
Comunicaciones	5,00%	4,00%	3,00%	3,00%	3,00%	
- Telefonia Celular	7.00%	6.50%	6,00%	5,50%	5,00%	
Intermediación Financiera	sin máximo	5,50%	5,00%	5,00%	5,00%	
- Servicios Financieros (3)	sin máximo	7,00%	6,00%	5,00%	5,00%	
- Créditos Hipotecarios	exento	exento	exento	exento	exento	
Actividades Inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler	6,00%	5,00%	4,00%	4,00%	4,00%	
Servicios Sociales y de Salud	5,00%	4,75%	4,50%	4,25%	4,00%	

<sup>(1)</sup> No están alcanzados por estos topes las actividades relacionados con el juego, el tabaco y las bebidas alcohólicas,ni la venta No podrán incrementarse las alicuotas vigentes al 30/10/17 para las actividades hidrocarburiferas y sus servicios complementarios, incluidas las actividades de refineria con expendio al público, las cuales quedarán exceptuadas del cumplimiento del cronograma de alicuotas máximas.
(2) Máximo 4% para residenciales.
(3) Máximo 7% para consumidores finales.

d) Adenda al Consenso Fiscal: En el contexto del acuerdo con el FMI y la discusión presupuestaria para 2019, el gobierno nacional y las provincias acordaron descentralizar algunas responsabilidades de gasto a provincias. La Provincias se deberían hacer cargo en 2019 de los subsidios al agua, la electricidad y parte del transporte público. Para compensar parcialmente esta medida, el gobierno nacional expandió la base de algunos impuestos coparticipados (IVA, Ganancias, Bienes Personales).

Fuente: Elaboración propia en base a la normativa.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Con fecha el 21 diciembre 2017, publicado en el Boletín Oficial No.33782 del 2 de enero de 2018.

A su vez, a diferencia de otros distritos, el GCBA depende centralmente de ingresos tributarios propios y, en muy menor medida por los recibidos a través de la coparticipación federal de impuestos. En cambio, las transferencias no automáticas del gobierno nacional y los ingresos no tributarios representan una parte muy menor de sus recursos. Asimismo, es el comportamiento de la recaudación de los tributos locales los que explican de manera predominante el crecimiento de los recursos totales. En efecto, la recaudación tributaria local ha registrado un incremento sostenido, al menos, desde 2007, pasando del 4.3 al 6.6% del PBG, aunque recientemente se registró una baja parcial como resultado del Consenso Fiscal firmado entre los gobiernos en el año 2017<sup>4</sup> y la propia recesión económica, que llevó la presión tributaria a 5.7% del PBG en 2019.

En lo referente a los cambios en el impuesto sobre los ingresos brutos el comportamiento de las provincias en general y de la CABA en particular ha sido diverso por tipo de actividad durante los primeros dos años de su vigencia, teniendo en cuenta que algunos de los topes máximos de alícuotas resultaron ser superiores a las alícuotas vigentes, posibilitando aumentos en algunos casos puntuales. Como se ilustra en el informe realizado por la Oficina de Presupuesto del Congreso<sup>5</sup> en el caso de la CABA se han registrado tanto incrementos como reducciones de alícuotas en diferentes sectores. Luego del cambio de gobierno, el 17 de diciembre de 2019, se firmó un nuevo acuerdo (Consenso Fiscal 2019<sup>6</sup>) donde se suspenden las modificaciones previstas para el año 2020.

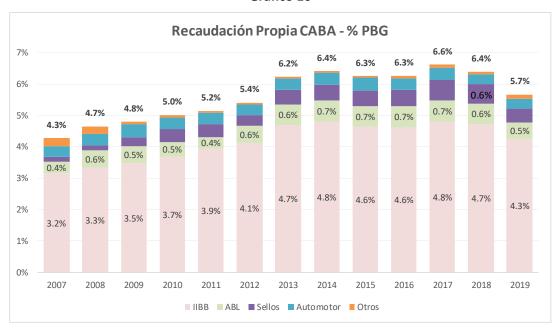
Examinando la estructura de recursos tributarios propios, la situación es similar al resto de los distritos provinciales ya que la recaudación del gobierno de la ciudad está muy concentrada en el impuesto a IIBB, que alcanza el 75% de sus ingresos tributarios (4.3% del PBG). El resto de los recursos tributarios propios se compone del impuesto al ABL, Sellos, Automotor y otros con menor relevancia (gráfico 10).

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> En el Recuadro 1 se mencionan los aspectos centrales de ese Compromiso.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Oficina de Presupuesto del Congreso, Estado de avance del Consenso Fiscal Federal de 2017, Buenos Aires, octubre 2018. <a href="https://www.opc.gob.ar/wp-content/uploads/Estado-de-Avance-del-Consenso-Fiscal-Federal-de-2017.pdf">https://www.opc.gob.ar/wp-content/uploads/Estado-de-Avance-del-Consenso-Fiscal-Federal-de-2017.pdf</a>

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Aprobado por Ley 27542.

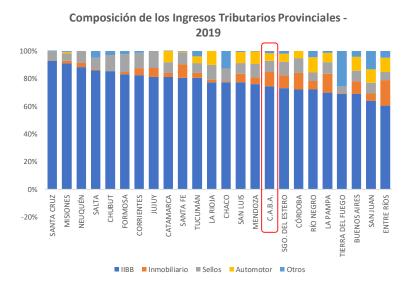
Gráfico 10



A diferencia del resto de provincias que cuentan con niveles inferiores de gobierno (Municipios), que en su mayoría recaudan el ABL mientras la provincia grava el impuesto inmobiliario, en la CABA ambos tributos se combinan en el ABL, siendo el segundo tributo en nivel de relevancia presupuestaria.

Asimismo, respecto a la composición de su estructura tributaria, como se dijo anteriormente, la CABA centraliza sus impuestos en el IIBB, al igual que el resto de los distritos y se encuentra en la mitad de la distribución entre las provincias que más y menos dependen del IIBB (gráfico 11).

Gráfico 11



## 3. En qué gasta la CABA

Como se adelantó, el tamaño del presupuesto del GCBA se ha virtualmente duplicado entre 2007 y 2017 en relación con el PBG. El gasto total pasó de 5.4 a 10.1% del PBG en esta década. En el marco de un contexto macroeconómico mas adverso y restricción fiscal apremiante, en 2018 se registró una consolidación fiscal que redujo el presupuesto del GCBA a 9.5% del PBG. No deja de llamar la atención la semejanza entre el sendero fiscal de la CABA y la Nación, pese a ser niveles de gobierno totalmente diferente, con responsabilidades de gasto y fuentes de financiamiento diversa, además de haber tener gobiernos de muy diferente posición durante el período de fuerte expansión del gasto. Tal vez la mirada sobre los diferentes componentes de las erogaciones pueda arrojar algo de luz.

Teniendo en cuenta el peso de funciones muy trabajo intensivas (educación, salud y seguridad, entre otras) dentro de los presupuestos de las provincias y CABA, los gastos corrientes en funcionamiento (salarios y otros gastos de consumo) han sido y continúan siendo la principal partida presupuestaria, ocupando cerca del 65% del presupuesto (21 y 44 por ciento, respectivamente). A su vez, la participación del gasto de capital se ha mantenido relativamente constante hasta 2015, registrando un aumento sostenido en los últimos años, alcanzando el 20% en 2018. En porcentaje del PBG estas partidas se han duplicado respecto a una década atrás (gráfico 12).

**GASTOS, CABA % PBG** 12% 10.1% 9.6% 9.5% 10% 9.0% 8.1% 8.1% 7.8% 8% 6.8% 6.5% 6.1% 6.1% 5.9% 5.4% 6% 1.9% 2.0% 2.0% 1.8% 1.6% 4% 1.49 1.2% 1.3% 1.1% 1.1% 4.6% 4.6% 4.2% 2% 3.8% 3.8% 3.6% 3.6% 3.4% 3.2% 2.9% 3.1% 3.0% 2.8% 0% 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 ■ Salarios ■ Gasto Consumo ■ Transferencias Corrientes ■ Gasto Capital ■ Intereses ■ Otros

**Gráfico 12** 

Se puede observar allí que el fuerte incremento de las erogaciones durante la década 2007-17 (equivalente a 4.7% del PBG) tiene su principal factor explicativo en los gastos de funcionamiento (salarios y otros de consumo), que se incrementaron en 2.8% del PBG. Le siguen en importancia los

gastos de capital (1,2% del PBG) y completan la cuenta del crecimiento del gasto las transferencias corrientes e intereses de la deuda, con 0.3% del PBG cada una. Como se verá más abajo, el predominio de los gastos salariales y otros de consumo en el incremento total tiene su explicación en que las funciones que más se han expandido son intensivas en el pago de salarios (en especial Educación, Salud y Seguridad).

Asimismo, el ajuste posterior a 2017 es explicado casi totalmente por la retracción en los gastos de consumo por el equivalente a 1.2% del PBG. Por su parte, la caída de los gastos de capital (0.5% del PBG) es compensada por el incremento en igual cuantía del pago de intereses.

En comparación con otras jurisdicciones, la participación del gasto en salarios resulta muy similar a la media provincial, mientras que sobresale el gasto de consumo de bienes y servicios que alcanzó el 21% en 2018, muy por arriba del resto de las provincias. Mientras que el gasto de capital también representa una porción relativamente elevada del presupuesto respecto a otras provincias (19% vs 15% en la media provincial) (gráfico 13).

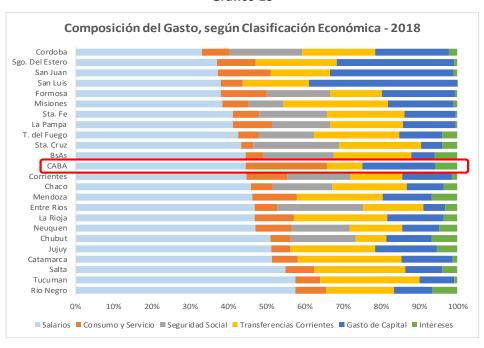


Gráfico 13

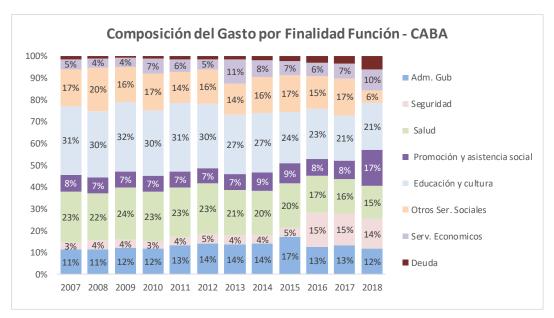
En términos de la clasificación por finalidad y función de las erogaciones, el grueso del gasto está concentrado en los servicios sociales (60% del total), similar al resto del sector público en Argentina. Asimismo, el gasto en salud y educación han sido siempre las principales funciones del gasto, representando en 2019 cerca del 36% del total del presupuesto (21% y 15%, respectivamente). Sin embargo, ambas partidas si bien mantuvieron su nivel respecto al PBG, han perdido su peso en el total del presupuesto, pasando del 30 al 20% en el caso de Educación y del 23 al 15% en el caso de Salud. Esta pérdida relativa ha sido ocupada esencialmente por mayores gastos en seguridad, fruto del traspaso de la policía al ambo del GCBA, mayores servicios de deuda y un importante incremento de los gastos en promoción y asistencia social. Por su parte, en 2018 se observa un cambio de menor significación en la

clasificación de las erogaciones que se manifiesta en una fuerte caída en los gastos sin clasificar (otros) y un incremento de los correspondientes a promoción y asistencia social, que se duplicaron respecto a 2017 (del 0.8% PBG al 1.5% PBG) (gráfico 14).



Gráfico 14

A su vez, el gráfico 15 presenta la estructura porcentual del gasto por finalidad y función, donde se muestra que el gasto en educación, salud y seguridad representa la mitad del total en 2018, algo menos que una década atrás, aunque con una mayor participación del gasto en seguridad. Asimismo, se observa un mayor peso de los gastos en servicios económicos y deuda.



**Gráfico 15** 

En comparación con otras jurisdicciones provinciales, y como se muestra en el gráfico 16, cabe destacar que:

- ➤ CABA es el distrito que menor proporción de su presupuesto destina a la función de la administración gubernamental. Destina el 12%, mientras que en el promedio de las 24 provincias es el doble (25%).
- ➤ Si bien ha ido perdiendo peso en el presupuesto, el gasto en salud es muy importante (en torno al 15%) y es uno de los distritos que mayor peso tiene esta finalidad. Debe considerarse que en la CABA se encuentran muchos servicios de salud que correspondían originalmente a la Nación y que sus hospitales no solo atienden a los residentes de la ciudad sino que reciben una porción significativa de población proveniente de otros distritos. Por otra parte, a diferencia de otras provincias que han descentralizado a sus municipios el gasto en salud, CABA no tiene niveles inferiores de gobierno. Adicionalmente, debe considerarse la existencia de servicios a cargo de la Nación en el territorio de la ciudad, que no están contemplados en su presupuesto.
- A su vez, como fuera señalado anteriormente, en 2018 la CABA registra un gasto en asistencia y promoción social que alcanzó el 17% del presupuesto, siendo por mucha diferencia el distrito que mayor peso en su presupuesto asigna a esta función, superando al resto de las provincias por más de 3 o 4 veces.

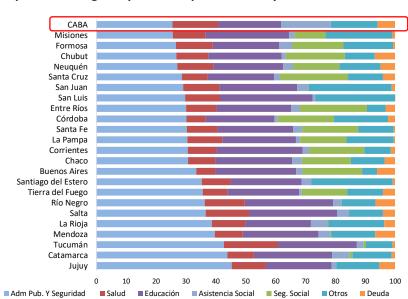


Gráfico 16.
Composición del gasto provincial por finalidad y función. Año 2018

No debe olvidarse al evaluar la situación del presupuesto de la CABA que se trata de una jurisdicción con una gran concentración poblacional. Si en lugar de ver el peso destinado a cada partida presupuestaria, se analiza el gasto per cápita en cada área se podrá tener una visión algo matizada de la situación. A pesar de su elevada densidad poblacional, el gasto agregado per cápita del GCBA en el 2018 fue el séptimo más alto entre las 24 provincias (gráfico 17), solo superado por provincias con densidad

población muy reducida, como algunas provincias patagónicas y Formosa. Nuevamente, el hecho de que la CABA la transiten diariamente cerca del doble de sus habitantes residentes hace que estas comparaciones tengan que ser tomadas con cuidado. Si bien la población no residente que transita la CABA no consume todos los servicios públicos del GCBA, es lógico controlar por este factor. A modo ilustrativo, si el gasto del GCBA se computara sobre la población transitoria de la CABA (cerca de 6 millones), pasaría a ser el distrito con menor gasto per cápita de Argentina.



**Gráfico 17** 

En relación con las diferentes finalidades del gasto, y con la salvedad antes mencionada, se observa que en términos per cápita el GCBA se encuentra entre los distritos que más gasta en salud y en promoción y asistencia social. Más arriba se expusieron algunas de las razones por las que el gasto en salud debe considerarse de manera muy especial en el caso de la CABA. En el resto de las funciones, el gasto per cápita es similar a la media de las 24 provincias. Los gráficos 18 y 19 muestran la comparación interprovincial entre gastos per cápita en salud y educación.

Gráfico 18

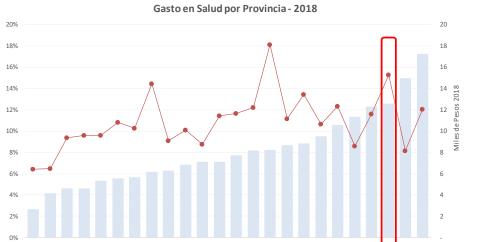
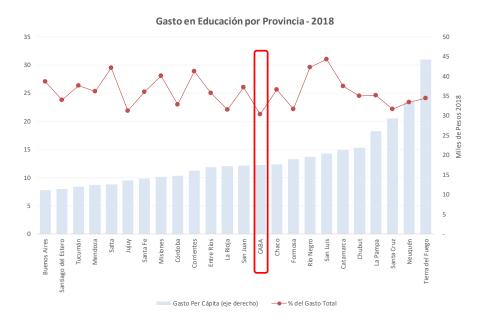


Gráfico 19

San Lu is San Juan

Gasto Per Cápita (eje derecho) ── % del Gasto Total

Sgo. Del Estero



#### 4. Algunas reflexiones finales

Teniendo en cuenta que la motivación de esta nota es la introducción de los aspectos salientes de la evolución reciente y la situación actual de las cuentas públicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a partir de una mirada de sus agregados, resulta difícil (e inconveniente) extraer conclusiones definitivas sobre la política seguida por su gobierno. No obstante, esta presentación si ofrece una oportunidad de señalar comportamientos, formular preguntas y especular acerca de las decisiones que deberán ser tomadas en el futuro.

En primer lugar, en relación con la evolución del nivel de erogaciones, no deja de llamar la atención el impresionante incremento que, en niveles más modestos, acompañó la evolución que en las cuentas de la Nación derivaron en un notable crecimiento del déficit. En la década de los siete (2007-17) el resultado fiscal consolidado pasó de un superávit de 0,7% del PIB a un déficit de 7% del PIB explicado casi en su totalidad por la evolución de las cuentas del gobierno nacional (su resultado pasó de +0,8 a -6.3% del PIB). En ese período el gasto público consolidado había pasado de 29 a 42 por ciento del PIB. Es entre esos años cuando el gasto de la CABA casi se duplicó (pasó de 5.4 a 10,1 por ciento de su PBG).

En segundo lugar, el crecimiento de los recursos de la ciudad permitió que pese a esa evolución de las erogaciones, el resultado no presentó una trayectoria insostenible (como si sucedió con las cuentas de la Nación), al pasar de un déficit de 0,2 a 0,7 % del PBG. Más aún, debido a la creciente importancia de la inversión pública, la Ciudad presentó superávit corriente que, además, pasó de 0,6 a 1,2% del PIB entre esos años. En los últimos años, posteriores a 2017, de manera simultánea al ajuste en las cuentas de la Nación, se muestra una caída tanto en los niveles de gasto como de ingresos, lo que se manifestó en una mejora del resultado en el año 2018 y un leve deterioro en el 2019, de acuerdo con la información disponible.

En tercer lugar, los cambios más importantes se registran por la situación del gasto en seguridad. La indefinición en relación con las responsabilidades de la Nación y la CABA, así como en su financiamiento, han tenido un fuerte impacto sobre la situación de las cuentas de la Ciudad y arrojan importantes dudas sobre la evolución futura. Es así, que resulta imposible discutir las políticas futuras en el campo de las políticas públicas de la Ciudad si antes no se despeja esa incertidumbre. Para ello, resulta imprescindible la existencia de relaciones entre niveles de gobierno que no estén a la merced de las afinidades políticas entre los gobiernos. Y mucho más importante, los ciudadanos de cada territorio no pueden ser rehenes de las afinidades, presiones políticas o concesiones que nada tienen que ver con el buen funcionamiento de los estados y el bienestar de la población.