

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICA  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO**

**LICENCIATURA EN ECONOMÍA  
SEMINARIO DE INTEGRACIÓN Y APLICACIÓN  
TRABAJO FINAL**

**FEDERALISMO FISCAL Y SISTEMA TRIBUTARIO: EVOLUCIÓN EN  
ARGENTINA**

**Impacto del Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos y sus  
modificaciones en las relaciones fiscales interjurisdiccionales  
El caso del Fondo del Conurbano Bonaerense.**

**Martoglio, Agustín Leonel  
(Legajo: M-4982/4)**

**DOCENTE A CARGO DE LA COMISIÓN: Javier Ganem  
2º Cuatrimestre de 2020**

### **Resumen**

El objetivo del presente trabajo es analizar el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos, regido por la Ley N° 23.548, indagando el impacto que tuvieron las múltiples reformas del mismo en las relaciones fiscales entre el Estado Nacional y las provincias, y entre las distintas provincias. Focalizándose en el denominado Fondo del Conurbano Bonaerense, que modificó la participación de cada una de las partes (Nación-provincias) en el reparto de los recursos coparticipables, se examinarán tres aspectos: cuál fue el desempeño económico de dicho Fondo; qué impacto tuvo en las relaciones fiscales interjurisdiccionales; y cómo se llegó a una solución política al conflicto por medio de la firma del Consenso Fiscal 2017. Por último, se desarrollará un análisis descriptivo de la situación vigente del Sistema de Coparticipación, con el fin de contemplar las consecuencias económicas de la firma de dicho acuerdo.

## Índice

1) Introducción .....	4
2) Marco Teórico.....	5
3) Antecedentes.....	6
4) Sistema de Coparticipación: Ley N° 23.548 y sus modificaciones .....	8
4.1) Fondo del Conurbano Bonaerense.....	9
4.2) Consenso Fiscal 2017 .....	13
4.3) Consecuencias del Consenso Fiscal 2017.....	14
4.4) Situación Vigente.....	15
5) Conclusión .....	18
6) Bibliografía .....	19

## 1) Introducción

La organización federal Argentina se compone de tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. Desde el punto de vista fiscal, esto significa que las actuaciones en la materia son llevadas a cabo por distintas jurisdicciones, lo que presupone la existencia de cierta coordinación financiera entre las partes intervinientes con el objeto de financiar las diferentes funciones que debe realizar cada una de ellas. La Constitución de la Nación Argentina dispone que los impuestos directos e indirectos que imponga el Congreso Nacional se distribuyan entre los diferentes niveles de gobierno por medio del régimen de coparticipación, de modo de garantizar la automaticidad en la remisión de los fondos, y que la misma *“se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”* (Artículo 75, inciso 2).

El Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos (en adelante, CFI) es un instrumento de coordinación financiera a través del cual se centraliza la recaudación de ciertos tributos en el gobierno central que luego se distribuyen entre la Nación y las provincias (Sanguinetti, 2005). Este sistema se caracteriza por estar compuesto por diversos elementos. En primer lugar, se consideran los impuestos a distribuir, los cuales conforman la masa coparticipable (Sanguinetti, 2005). En segundo lugar, aparece la forma de distribución de estos recursos, denominándose como distribución primaria al reparto entre Nación y las provincias, y como distribución secundaria a la proporción asignada entre cada una de las jurisdicciones subnacionales (Porto, 1999).

El diseño del esquema de coparticipación implica, entonces, definir qué impuestos serán de uso común de todas las jurisdicciones y cuáles de uso exclusivo, lo que comprende una decisión política sobre el grado de descentralización impositiva (Sanguinetti, 2005). A su vez, la forma en que se reparte la masa coparticipable entre las provincias, invita a pensar el grado de redistribución interjurisdiccional, contemplando la posibilidad de redefinir los criterios de distribución secundaria teniendo en cuenta la oportunidad de hacerse en base a criterios devolutivos o en función de la capacidad de recaudación propia y/o necesidades de gasto de cada jurisdicción subnacional (Sanguinetti, 2005).

Al mismo tiempo, al margen de la distribución secundaria de la Coparticipación Federal de Impuestos, el universo de la recaudación nacional cuya distribución involucra a las provincias (denominados Recursos de Origen Nacional - RON) incluye además otros regímenes de distribución normados por leyes especiales. Estos regímenes deben tenerse en cuenta a la hora de analizar las transferencias de fondos entre diferentes niveles de gobierno ya que alteran *“de hecho”* los coeficientes establecidos en la CFI. Adicionalmente, pueden existir diferentes mecanismos de reparto de los recursos impositivos por fuera de los RON (es decir, por fuera del esquema de CFI más leyes especiales de distribución), como son las transferencias discrecionales realizadas desde el Presupuesto Nacional.

Al tratarse de distribución de recursos financieros, el Sistema de CFI en nuestro país siempre manifestó pujas y tensiones entre la Nación y las distintas provincias, y entre las mismas provincias (Porto, 2017). Desde sus orígenes en el año 1935 hasta la sanción de la Ley Convenio de Coparticipación de Impuestos Nacionales en el año 1973, el Sistema de Coparticipación fue perfeccionando su diseño (Porto, 2003). Sin embargo, los cambios operados a través de múltiples decretos y leyes especiales a partir del año 1980 han engendrado un verdadero laberinto normativo en el reparto de la recaudación tributaria difícil de descifrar (Jaque, 2005). A partir de este momento, empiezan a ganar importancia las transferencias de recursos realizadas en el marco de leyes especiales de reparto, es decir, por fuera de los porcentajes establecidos en el esquema de CFI.

Durante el presente trabajo se buscará indagar, a través de un análisis descriptivo, si las numerosas modificaciones que sufrieron *“de hecho”* los porcentajes establecidos en la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos del año 1988 a través de leyes

especiales de reparto, lograron disminuir las pujas y tensiones entre las partes intervinientes o si incluso el problema se agravó. Para ello, se hará foco en el Fondo del Conurbano Bonaerense (FCB). Este mecanismo de distribución fue creado en el año 1992 con la intención que la Provincia de Buenos Aires (PBA) recupere parcialmente la pérdida de puntos que había sufrido en el reparto de los impuestos coparticipados con la sanción de la actual Ley.

Se desarrollará, primeramente, una descripción teórica con el propósito de interpretar las relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno. A continuación, se realizará un breve análisis histórico de las diferentes etapas de la CFI en nuestro país con el fin de contextualizar la situación actual. Seguidamente, se procederá a analizar los efectos del FCB sobre el régimen de la CFI, contemplando su desempeño económico, la tensión que generó este dispositivo de reparto en las relaciones interjurisdiccionales y cómo se encontró una salida política al conflicto a través de la firma del Consenso Fiscal (CF) del año 2017. Por último, se describirá la situación actual del Sistema de CFI, post firma del CF 2017, examinando las consecuencias que trajo el mismo.

## 2) Marco Teórico

Dentro del Sector Público existen, por un lado, funciones que debe realizar, las cuales implican gastos, y existen, por otro lado, las fuentes tributarias que proveen los recursos para financiarlos (Porto, 1999). El Federalismo Fiscal es la sección de las Finanzas Públicas que se ocupa de la distribución de las responsabilidades del gasto y de las facultades impositivas entre los distintos niveles de gobierno (Piffano, 2005). El esquema de Coparticipación Federal de Impuestos se enmarca dentro de dicha rama en el contexto de la relación financiera vertical entre la Nación y las provincias. La finalidad que persigue el instrumento de CFI es compensar las brechas fiscales que se pueden generar entre las distintas jurisdicciones una vez distribuidas dichas responsabilidades del gasto y de las facultades impositivas (Porto, 1999).

Como señala Piffano (2012), en la literatura económica sobre las Finanzas Públicas no existe consenso de cuál es la estructura vertical (relación Nación–provincias) de Federalismo Fiscal que maximice la eficiencia tanto asignativa como distributiva, sino que coexisten, según el autor, básicamente dos corrientes doctrinarias: *el enfoque normativo*, identificada por Richard Musgrave, y la variante del *enfoque positivo* difundida por la escuela del Public Choice cuyo máximo exponente es James Buchanan. La principal diferencia entre ambas doctrinas radica en la separación sobre las asignaciones de facultades por el lado del gasto y por el lado de su financiamiento (Piffano, 2012).

En cuanto a los roles en materia del gasto público en la estructura vertical, los dos enfoques propician la implementación de un Federalismo Fiscal en donde cada nivel de gobierno asuma las funciones que mejor puede desempeñar. Siguiendo a Musgrave (1959), las funciones del Sector Público son la estabilización económica, la distribución del ingreso y la asignación de recursos para la producción de los bienes públicos. Las dos primeras competencias e incluso la asignación de recursos para la producción de bienes públicos no diferenciables interjurisdiccionalmente (como los servicios de defensa, justicia federal), son cumplidas mejor por un gobierno central (Musgrave, 1959). Sin embargo, la demanda de bienes o servicios públicos difiere de una región a otra debido a criterios de preferencia de los ciudadanos o diferencias de ingresos, por consiguiente la prestación de los mismos a nivel regional debería también ser distinta (Musgrave, 1959). Este es el fundamento por el cual se confiere la asignación de recursos a la generación de bienes diferenciables según cada región a los gobiernos subnacionales, ya que se supone que éstos pueden responder mejor a las preferencias de sus ciudadanos (Piffano, 2012).

Desde la perspectiva de los recursos, existen diversos fundamentos que hacen difícil la descentralización de las potestades tributarias a los gobiernos locales sin una importante pérdida de eficiencia y equidad (Musgrave, 1959). Piffano (2012) enumera un conjunto de

principios que establece el *enfoque normativo* para la asignación de las potestades tributarias:

1. Los impuestos altamente progresivos, especialmente con fines redistributivos como el impuesto a la renta personal, deben ser recaudados de manera centralizada ya que podrían producir incentivos a migraciones indeseadas entre jurisdicciones
2. En cuanto a los impuestos al consumo, existen economías de escala en la administración tributaria tanto en lo referido a la economía de costos del ente recaudador y fiscalizador, como a los menores costos que deben asumir los contribuyentes al tratar con un solo fisco, por lo que se propicia la centralización en la percepción de los mismos
3. Por cuestiones de eficiencia, los gobiernos subnacionales deberían evitar la imposición sobre bases tributarias altamente móviles, ya que pueden distorsionar la localización regional de la actividad económica. Así, los gobiernos descentralizados sólo deberían emplear impuestos sobre bases tributarias inmóviles (como el impuesto a la tierra)
4. Los gobiernos locales deben utilizar especialmente los tributos sobre la base del beneficio, como las tasas o aranceles.

Por lo expuesto, se puede concluir que en el *enfoque normativo* la capacidad del gobierno nacional de ejercer las facultades tributarias es mayor que en relación al gasto público, razón por la cual se producen brechas fiscales en los dos niveles de gobierno (nacional y subnacional), con superávits financieros a nivel central y déficits a nivel local (Piffano, 2012). Este desequilibrio vertical exige el establecimiento de algún mecanismo de compensación, como es la Coparticipación Federal de Impuestos (Piffano, 2012).

Asimismo, el esquema de distribución de CFI resulta útil cuando las capacidades tributarias entre las distintas provincias difieren en forma importante debido a las particularidades de sus bases tributarias (Piffano, 2012). Con la existencia de estos desequilibrios horizontales (entre regiones ricas y pobres) resultan necesarias las transferencias compensadoras a través del gobierno nacional a fin de garantizar que las regiones más pobres puedan proveer un nivel básico de bienes y servicios públicos (Piffano, 2012).

Por su parte, el *enfoque positivo* recomienda no separar la determinación del gasto con la de su financiamiento, respetando el principio de correspondencia fiscal (Wicksell, 1958). Esto significa que toda decisión de gasto de un gobierno deba estar acompañada por la decisión concomitante de fijar la fuente tributaria que habrá de financiarlo (Porto, 2008). Por lo tanto, en el *enfoque positivo* no se generarían brechas fiscales entre los distintos niveles de gobierno, por lo que no existe la necesidad de la implementación de algún mecanismo de compensación fiscal (Piffano, 2012).

### **3) Antecedentes**

Desde el año 1853, el régimen constitucional había separado explícitamente las fuentes tributarias correspondientes a cada nivel de gobierno, asignándole la potestad exclusiva de establecer los derechos aduaneros al gobierno central y reservando a las provincias la tributación interna (Piffano, 2005). Sin embargo, a partir del año 1890, ante la crisis financiera enfrentada por el gobierno nacional, éste decide unilateralmente establecer su propio impuesto interno al consumo (Piffano, 2005). Así, el sistema tributario argentino muta desde un método de separación de fuentes tributarias hacia uno de concurrencia de las mismas, en donde el Estado Nacional recauda impuestos que se superponen con tributos análogos provinciales (Cetrángolo y Jimenez, 2004).

El impacto negativo que la Gran Depresión de los años 30 produjo en el sector externo obligó al gobierno provisional de entonces a establecer nuevos impuestos que representaron un avance en el espacio tributario en manos del gobierno central. Como forma de compensación, se decidió convenir con las provincias un sistema de reparto del producido

de los mismos (Piffano, 2005). En este primer antecedente de CFI se estableció una distribución primaria del 82,5% para la Nación y del 17,5% restante para las 14 provincias existentes (Porto, 2003). Mientras que la distribución secundaria se realizó en base a parámetros básicamente devolutivos (Porto, 2003).

Durante el período comprendido entre 1946 y 1973, la participación provincial en la distribución primaria fue creciente, pasando del 17,5% al 21% en 1947 y, posteriormente, al 42% en 1963 (Cetrángolo y Jimenez, 2004). Sólo durante el lapso 1966-1972, el gobierno de facto de entonces avanzó con un recorte en la participación relativa del conjunto de las provincias a favor de la Nación (Porto, 2003). En cuanto a la distribución secundaria, se mantuvo un carácter netamente devolutivo (Porto, 2003). Es a partir de la sanción de la Ley N° 20.221 de Coparticipación Federal de Impuestos en el año 1973, donde los criterios redistributivos ganan en importancia (Piffano, 2005). A partir de ese año, la distribución secundaria se estipuló utilizando tres indicadores: 65% por población, 25% por brecha de desarrollo y el 10% restante por dispersión de población. Esto implicó una profunda alteración en la participación relativa de cada jurisdicción dentro del monto total coparticipado a los gobiernos subnacionales (Porto, 2003). Como señala Porto (2003), es a partir de este momento donde la Provincia de Buenos Aires comienza a disminuir su participación relativa en el total de los recursos coparticipados, pasando del 34,2% al 28% del total.

Este cambio del sistema devolutivo a uno fuertemente redistributivo fue posible por la modificación en la distribución primaria, en donde se amplió la participación de todas las provincias en detrimento de la parte correspondiente al gobierno nacional (Piffano, 2005). Sin embargo, debido a las restricciones fiscales que produjo dicha reforma al nivel central, el Estado Nacional comenzó, por un lado, a recurrir a fuentes de financiamiento por fuera del sistema de Coparticipación (como el impuesto inflacionario, las retenciones a las exportaciones o la afectación previa de los fondos con destino a financiar el Sistema de Seguridad Social) y, por otro, a alterar el equilibrio entre asignación de funciones y recursos de manera "ad-hoc", disponiendo unilateralmente la transferencia de los hospitales y establecimientos escolares de nivel primario a las provincias (Piffano, 2005; Cetrángolo y Jimenez, 2004). Como consecuencia de estas transgresiones al Sistema, las partes intervinientes (Nación-Provincias) llegaron a posiciones irreconciliables (Porto, 2003). Así, cuando finalizó la vigencia de la Ley N° 20.221 en el año 1984, durante los tres siguientes años, y por primera vez en cincuenta años, la Argentina no tuvo una norma que regulara las relaciones financieras entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. En este contexto, todos los fondos girados a las provincias fueron a través de Aportes del Tesoro Nacional, los cuales se hacían en base a las necesidades de cada jurisdicción y al poder de negociación de los gobiernos y legisladores provinciales, aunque tomando como base la distribución heredada de la Ley N° 20.221 (Cifra, 2010). Durante este período, se produjo una drástica disminución de la participación de la Provincia de Buenos Aires en el total de las transferencias (Porto, 2003). Según señala Porto (2003), la PBA perdió más de 10 puntos de participación respecto a la Ley N° 20.221, pasando del 28% al 17,5% del total.

Ante la incapacidad del Congreso de alcanzar una solución, se trasladó el poder de negociación a los acuerdos entre los Poderes Ejecutivos, dejando de lado todo criterio objetivo de reparto del producido de los tributos (Porto, 2003). Este proceso de negociaciones culmina con la sanción de un nuevo régimen de CFI en el año 1988, a través de la Ley N° 23.548, el cual desde su creación fue definido como Transitorio. No obstante, se incluyó una cláusula de prórroga automática para el caso de que el Congreso no lograra sancionar una nueva ley. La nueva norma expandió la lista de impuestos que integran la masa coparticipable a todos los tributos nacionales existentes o a crearse, salvo los derechos de importación y exportación. Además, se amplió la participación de las provincias en el reparto de fondos, como resultado de adicionar al porcentaje fijado en la Ley N° 20.221 el costo estimado de la transferencia de servicios de la Nación a las provincias mencionado previamente (Porto, 2003). Sin embargo, al mismo tiempo se incluyó una cláusula que sirvió

como vía de escape del Gobierno Nacional para excluir algunos impuestos nacionales. Quedaban eximidos de integrar la masa coparticipable aquellos impuestos que formaran parte de regímenes especiales de distribución o fueran de afectación específica. A su vez, y para evitar abusos de este mecanismo de exclusión, se estableció que el monto a distribuir a las provincias no podría ser inferior al 34% de la recaudación de los recursos tributarios nacionales, tengan o no el carácter de distribuibles.

Con relación al reparto secundario, se abandonó todo criterio explícito para el establecimiento de los coeficientes de distribución. Estos coeficientes se basaron en las distribuciones efectivamente realizadas durante el período 1985-1987 (Cetrángolo y Jimenez, 2004). Se tendió a revertir algunos desajustes que se habían acumulado durante dicho período, como en la Provincia de Buenos Aires que, si bien siguió siendo muy inferior a lo establecido en la Ley N° 20.221, recuperó parcialmente participación en el total distribuido, pasando del 17,5% al 21,5% del total (Porto, 2003).

Como se puede observar, si bien los principios de la Constitución original del año 1853 coinciden con los principios de la descentralización fiscal, la evolución del Federalismo Fiscal en nuestro país parece haberse ajustado en mayor grado a las recomendaciones del *enfoque normativo* (Piffano, 2005). Esto significa que la participación de los gobiernos subnacionales en los recursos totales no ha crecido en la misma proporción que el aumento en el nivel de gasto de los mismo (Cetrángolo y Jimenez, 2004). Adicionalmente a este proceso de centralización de las fuentes tributarias y descentralización de las potestades en materia del gasto, se pueden observar tres tendencias simultáneas en la evolución del Federalismo Fiscal argentino: la creciente incorporación de los tributos nacionales en la masa de recursos a coparticipar, el aumento del coeficiente de distribución primaria a favor de las provincias y, dentro de la distribución secundaria, una mayor participación de las provincias más rezagadas (Porto, 2003). Como indica Piffano (2005), *“la concurrencia de hecho de los años 1890 a 1935 pasó a una concurrencia limitada por los sucesivos pactos o leyes-convenio a través de las cuales las provincias fueron aceptando un grado debilitado de autonomía fiscal compensadas por una creciente participación en la masa del fondo común coparticipable”*.

#### **4) Sistema de Coparticipación: Ley N° 23.548 y sus modificaciones**

A partir de la década del 90, se observa un Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos caracterizado por una marcada debilidad institucional, la cual queda de manifiesto a través de la proliferación de acuerdos de emergencia en reemplazo de esquemas estables de reparto y el predominio de las relaciones entre los Poderes Ejecutivos por sobre las normas legislativas (Cetrángolo y Jimenez, 2004). Adicionalmente, el Sistema de CFI se caracteriza por su estabilidad en los coeficientes de distribución, tanto primaria como secundaria (Porto, 2017). Como se mencionó anteriormente, entre 1935 y 1991 hubo importantes redistribuciones entre las provincias. A partir del año 1992 hay una notable estabilidad de las participaciones relativas, es decir, se produce un fenómeno de estabilidad de los coeficientes (Porto, 2017). Este fenómeno, sin embargo, no es producto del consenso entre las partes, sino por el contrario revela que se trata de un equilibrio político difícil de modificar, consecuencia directa de la falta de capacidad para la construcción de amplios acuerdos combinado además con la existencia de múltiples intereses contrapuestos (Porto, 2017; Lousteau, 2005).

Como vía de escape a este fenómeno de estabilización en los coeficientes de distribución, desde el Poder Ejecutivo Nacional se buscaron alternativas por fuera del régimen de CFI para modificar *“ad-hoc”* los coeficientes allí establecidos. En este sentido, la distribución primaria se fue reformulando a favor de la Nación y en detrimento de las provincias, por medio de diferentes mecanismos que se detallan a continuación:

- La creación de impuestos nacionales con el objetivo de solventar el creciente déficit fiscal cuyo producido quedó por fuera de la distribución primaria (el Impuesto a los Débitos y Créditos, que antes de la firma del Consenso Fiscal del año 2017 sólo se coparticipaba un 30%, y las retenciones a las exportaciones, las cuales se encuentran explícitamente exceptuadas)
- Las transferencias de servicios a las provincias sin contrapartida financiera (por Ley N° 24.049 se transfirieron a la órbita provincial los hospitales y las escuelas secundarias nacionales)
- Las asignaciones específicas de impuestos coparticipables para atender el financiamiento del Sistema Previsional (antes del Consenso Fiscal del año 2017 se destinaban el 11% del IVA, el 20% de Ganancias, el 21% de Combustibles Líquidos y Gas Natural y el 70% del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes) como la preasignación del 15% de la masa de coparticipación bruta establecida a través del Pacto Fiscal del año 1992 con el mismo destino
- La creación de Programas que se fueron subvencionando a través de asignaciones específicas (FONAVI, Combustibles, entre otros), los cuales redujeron la masa total de recursos coparticipados.

En cuanto a la distribución secundaria, la participación relativa de cada provincia en el reparto de los fondos recaudados se vio alterada de manera “*ad-hoc*” a través de múltiples decretos y leyes que modificaron de forma directa e indirecta lo establecido por el régimen de la Ley N° 23.548 (Cetrángolo y Jimenez, 2004). Como señalan Cetrángolo y Jimenez (2014), *“esta multiplicidad de mecanismos de distribución no es la respuesta a una similar multiplicidad de objetivos sino de una yuxtaposición de conflictos y pujas. Lo que, de acuerdo a la legislación, debería ser una fórmula con un coeficiente único de reparto para todos los tributos coparticipables (o, al menos, con muy pocas excepciones y transitorias), se ha transformado en una compleja matriz que vincula los impuestos coparticipables con variados mecanismos a través de porcentajes y sumas fijas que son fiel reflejo de la puja distributiva hacia el interior de las cuentas públicas”*. Uno de los mecanismos de distribución que alteró año a año la participación relativa de cada provincia en el reparto secundario del producido de los impuestos, y que tensionó al límite las relaciones interjurisdiccionales, fue el denominado Fondo del Conurbano Bonaerense.

#### **4.1) Fondo del Conurbano Bonaerense**

Como se mencionó, con la sanción de la Ley N° 23.548 de CFI la Provincia de Buenos Aires resignó casi 6 puntos porcentuales (según la Ley N° 20.221 de 1973 la PBA recibía un 28% del total de los fondos coparticipados, monto que se redujo al 21,5% en 1988) (Cuattromo, 2018). Como forma de compensación por la pérdida de participación en la distribución secundaria, teniendo en cuenta las dificultades políticas para modificar los coeficientes de distribución dispuestos en la CFI, a través de la Ley N° 24.073 y el Decreto N° 879 de 1992 se estableció que el 10% del total recaudado en concepto de Impuesto a las Ganancias se destinara al Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense (FCB), a ser ejecutado y administrado por la Provincia de Buenos Aires. La creación de dicho fondo puede interpretarse, desde un punto de vista político, como una asignación que favorecía al gobernador de la provincia, Eduardo Duhalde, alineado con el entonces presidente Carlos Menem (Sala y Okseniuk, 2017). Al mismo tiempo, se creó un fondo adicional, denominado Fondo de Necesidades Básicas Insatisfechas (FNBI), con el objetivo de financiar obras de infraestructura básica social, compuesto por el 4% del total recaudado del Impuesto a las Ganancias, a distribuir entre todas las jurisdicciones provinciales excluida la de Buenos Aires, conforme el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (Observatorio de Política Fiscal PBA, 2017).

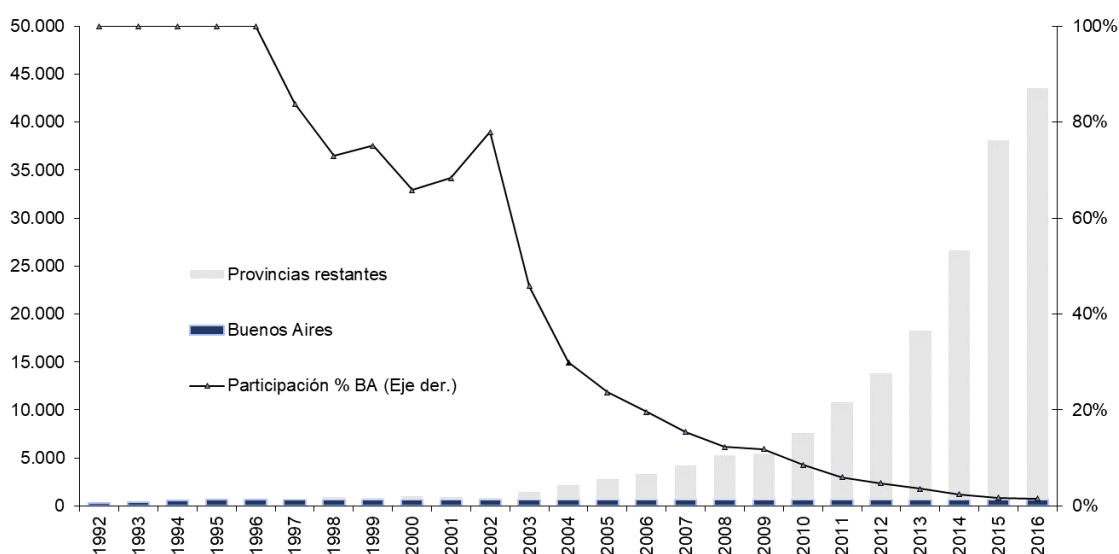
De esta manera, la participación de la provincia de Buenos Aires en el total de los recursos transferidos automáticamente desde el gobierno nacional (sumando el régimen de CFI y

leyes especiales de reparto) comenzó a mejorar hasta llegar a un 24% en 1995. Sin embargo, a medida que la recaudación por el Impuesto a las Ganancias pasó a cobrar mayor importancia en los recursos tributarios, el monto transferido a la PBA comenzó a tensar la relación con el resto de las provincias (Observatorio de Política Fiscal PBA, 2017). Como consecuencia, en ese mismo año, en medio de negociaciones políticas entre el presidente de la Nación y los diferentes gobernadores provinciales, se estableció un tope nominal a las transferencias al FCB (Sala y Okseniuk, 2017). Mediante la sanción de la Ley N° 24.621 en el año 1996, se dispuso que el 10% de lo recaudado en concepto del Impuesto a las Ganancias hasta un total de \$650 millones anuales se destinara a la Provincia de Buenos Aires, en tanto que el excedente de dicho monto se repartiría entre el resto de las provincias en base a la distribución prevista en la Ley N° 23.548 de CFI. El tope nominal estuvo estipulado en función de lo recaudado por el FCB para el año 1995 de forma de no afectar de modo fundamental los ingresos de la PBA (Observatorio de Política Fiscal PBA, 2017).

A partir de esta reforma, el FCB no solo perdió el carácter distributivo favorable a la PBA, sino que por el contrario se convirtió en un factor que contribuía al deterioro de la participación de esta provincia en la distribución secundaria. El comportamiento fue el siguiente: el límite nominal, que nunca fue actualizado, provocó que la PBA recibiera \$650 millones anuales, mientras que el resto de las provincias percibía el excedente de dicho monto hasta alcanzar el 10% de la recaudación total del Impuesto a las Ganancias. Así, en la medida en que subía la recaudación nominal (por efecto de la inflación y/o crecimiento económico), menor resultaba cada año la participación de Buenos Aires en el reparto secundario. Estas fallas de diseño no sólo distorsionaron el objetivo del FCB, sino que fueron generando un círculo vicioso de difícil resolución que tensionaba las relaciones interjurisdiccionales, ya que una actualización a dicho techo nominal a favor de la PBA implicaba una merma en los recursos transferidos a las demás provincias (Observatorio de Política Fiscal PBA, 2017).

En el gráfico a continuación, se puede observar cómo fue la evolución en el reparto del FCB entre la PBA y las provincias restantes. Paradójicamente, en el año 2016, la PBA ya recibía menos del 1% del 10% que se detraía del Impuesto a las Ganancias para ser girado al FCB:

**Gráfico N° 1. Evolución del Fondo de Conurbano Bonaerense (en millones de \$ y % participación)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal

Como consecuencia de esta pérdida de participación en el reparto del FCB, a partir del año 2005, el peso relativo de la PBA en la distribución secundaria de los Recursos de Origen Nacional (CFI mas leyes especiales) se retrajo 3 p.p. para ubicarse en un mínimo de 18% en el año 2016, como puede observarse en el cuadro a continuación (el impacto del techo nominal en el FCB puede contemplarse en el ítem Leyes Especiales de Reparto, el cual pasa del 20% al 9% del total):

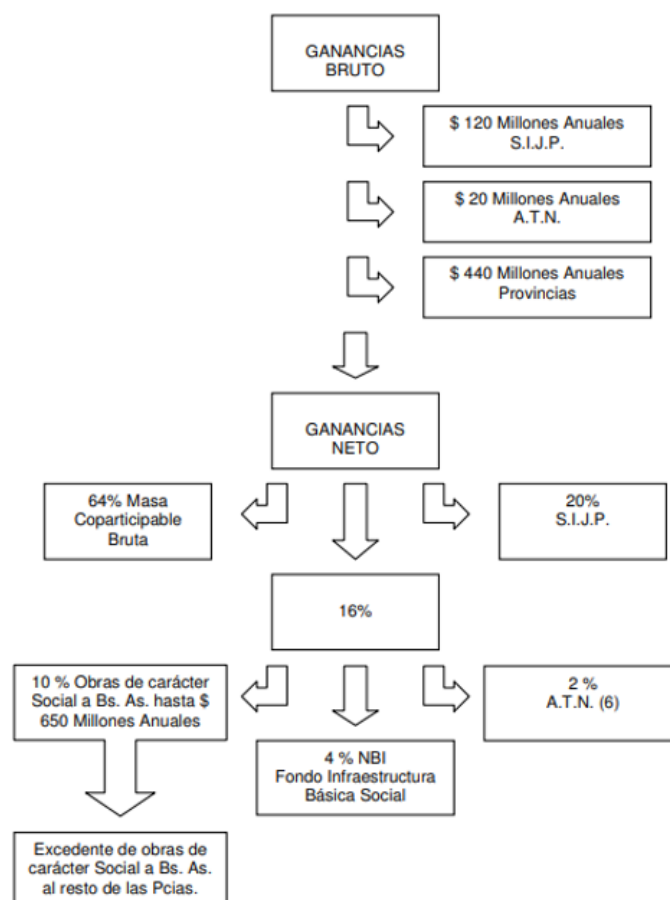
**Cuadro N° 1. Participación de PBA en la distribución secundaria de los Recursos de Origen Nacional**

CONCEPTO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variación 2016-2005 en p.p.
- Recursos De Origen Nacional	21%	20%	20%	20%	20%	20%	19%	19%	19%	19%	19%	18%	-3%
- Coparticipación Federal de Impuestos	21%	21%	21%	21%	21%	21%	21%	21%	21%	21%	21%	21%	0%
- Leyes Especiales de Reparto	20%	18%	16%	15%	15%	14%	12%	12%	11%	10%	9%	9%	-11%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales

Complementariamente, a partir de todas estas reformas, se fue configurando un Sistema cada vez más complejo en el reparto de la recaudación tributaria, conformando el denominado laberinto de la Coparticipación (Piffano, 2005). Durante la década del 90, prácticamente no quedaba ningún tributo que no tenga, al menos parcialmente, algún tipo de asignación específica, eludiendo lo que establece la reglamentación de la CFI (Centrángolo y Jimenez, 2004). De esta manera, el producido de la recaudación del Impuesto a las Ganancias se reasignó de la siguiente forma:

**Reparto del Impuesto a las Ganancias antes de la firma del Consenso Fiscal 2017**



Fuente: Dirección Nacional de Asuntos Provinciales

Por otra parte, como afirma Cuattromo (2018), la decreciente participación de la PBA en el total de recursos generó tres efectos compensatorios para balancear la pérdida relativa de fondos:

1. incremento de la presión tributaria propia

La merma de los Recursos de Origen Nacional tendió a compensarse con un mayor peso de los Recursos de Origen Provincial (recaudación en manos del gobierno provincial como son los Ingresos Brutos, Inmobiliario, Automotor, Sellos), los cuales en el período 2013-2017 promediaron el 60% del total de los recursos tributarios de la provincia. En ese mismo período, la media nacional estaba en torno al 43%, como se observa en el cuadro siguiente:

**Cuadro N° 2. Composición de los Ingresos Tributarios de la PBA vs Media Nacional**

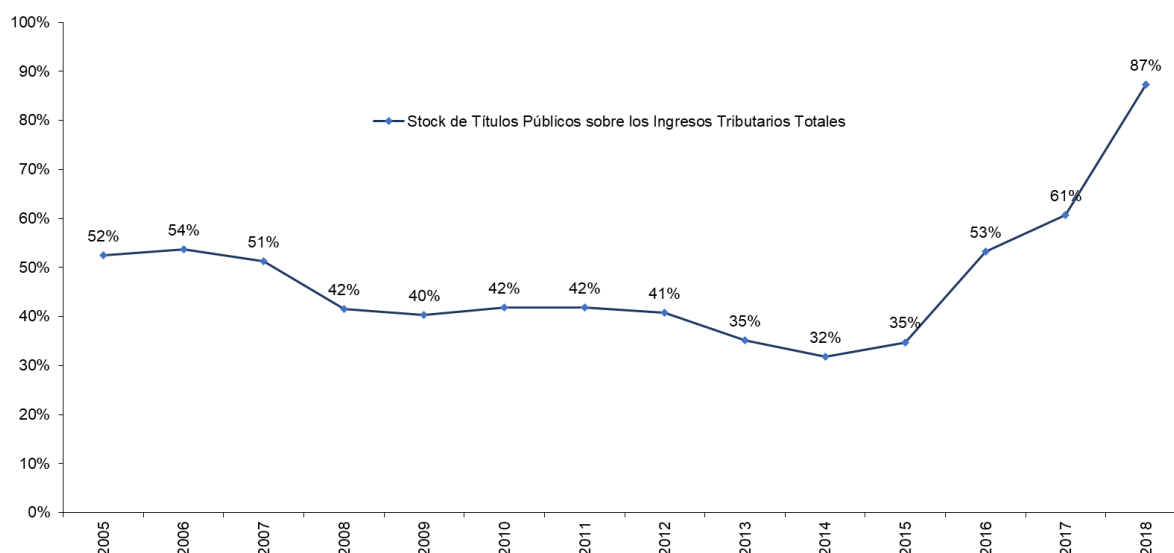
CONCEPTO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>- Ingresos Tributarios de PBA</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
- Recursos De Origen Provincial - PBA	54%	55%	54%	56%	58%	57%	57%	58%	61%	61%	60%	61%	62%
- Recursos De Origen Nacional - PBA	46%	45%	46%	44%	42%	43%	43%	42%	39%	39%	40%	39%	38%
<b>Media Nacional (Recursos De Origen Provincial Total / Ingresos Tributarios Total)</b>	<b>39%</b>	<b>39%</b>	<b>38%</b>	<b>40%</b>	<b>41%</b>	<b>40%</b>	<b>41%</b>	<b>42%</b>	<b>44%</b>	<b>44%</b>	<b>43%</b>	<b>43%</b>	<b>43%</b>

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales

2. incremento en el endeudamiento provincial

Por otra parte, y a pesar de los máximos de presión tributaria provincial, se observa una mayor utilización del endeudamiento público como fuente de financiamiento de los desequilibrios fiscales. Esta situación, como se detalla en el gráfico siguiente, devino en explosiva a partir del año 2015, y llevó a un incremento de la dependencia de la administración de la Provincia de Buenos Aires con los mercados financieros.

**Gráfico N° 2. Evolución del Endeudamiento Público de la PBA (en % de los Ingresos Tributarios Totales)**

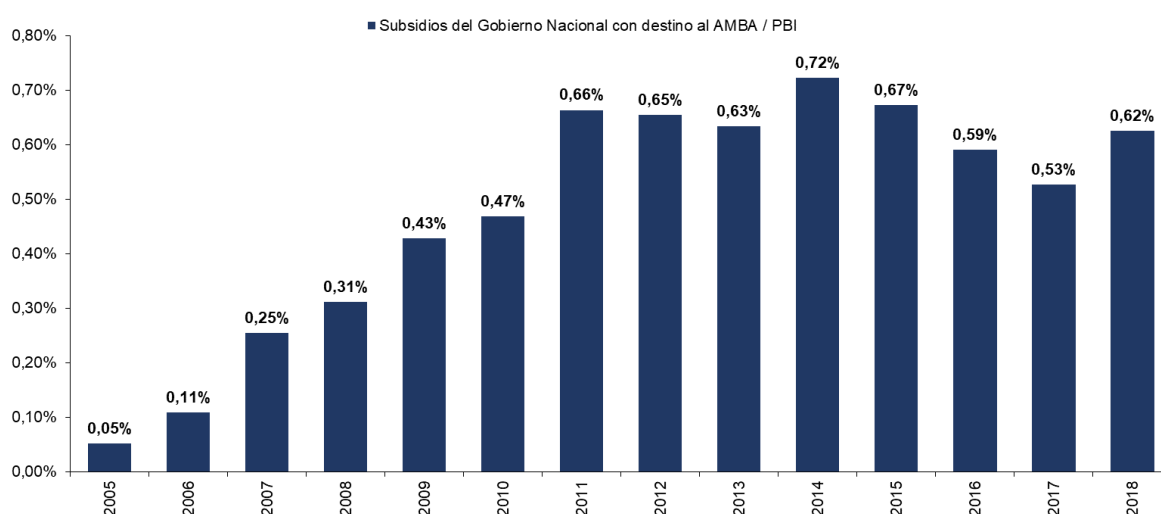


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales

### 3. incremento en las transferencias no automáticas desde el Tesoro Nacional.

En los últimos años, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y el Conurbano Bonaerense se beneficiaron con mayores subsidios por parte del gobierno nacional que el interior del país en materia de servicios públicos que posibilitó que en el Gran Buenos Aires se pagaran menores tarifas por el consumo de electricidad, agua y transporte. Durante el período 2005-2015, el gasto del gobierno nacional en concepto de subsidios económicos (incluye transferencias a AySA, a las distribuidoras Edenor y Edesur, al Régimen de Compensación al Transporte Automotor en el AMBA y a las empresas ferroviarias de pasajeros Metrovías, Ferrovías y Operadora Ferroviaria S.E.) pasó de representar el 0,1% al 0,7% del Producto Bruto Interno, para luego descender levemente y ubicarse en torno al 0,6% del PBI en el año 2018, como se observa a continuación:

**Gráfico N° 3. Subsidios del Gobierno Nacional con destino al AMBA (en % del PBI)**



Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación del Presupuesto Nacional

En definitiva, la pérdida de ingresos que experimentó la PBA como consecuencia de los cambios en el Sistema de Coparticipación Federal de Impuesto y del fallido resarcimiento que supuso el FCB, indujo a una serie de mecanismos de compensación que, sin embargo, no resolvieron los problemas estructurales de la provincia (Cuattromo, 2018).

#### 4.2) Consenso Fiscal 2017

En el año 2016, la Provincia de Buenos Aires presenta un reclamo ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por el FCB y el FNBI, demandando además la restitución del total adeudado en los últimos 20 años. La PBA solicitó que se declare inconstitucional:

- el artículo 104, inciso b, de la Ley N° 20.628 (to 1997) -de Impuesto a las Ganancias- que establecía un tope de \$650 millones anuales
- subsidiariamente, la inconstitucionalidad de los incisos b, segunda parte, y d del referido artículo 104 de la Ley del gravamen. El primero, en tanto la excluye de la distribución del excedente del 10% del producido del tributo entre el resto de las provincias y, el segundo, porque prescribe que el 4% del producido por el impuesto se asigne entre todas las jurisdicciones provinciales "excluida la de Buenos Aires".

Sin embargo, un fallo judicial a favor de la Provincia de Buenos Aires hubiese implicado ir en contra de las demás provincias que sufrirían una pérdida de recursos. En este escenario, el gobierno nacional optó por actuar de mediador ofreciendo una solución política (e intermedia) que conformase a los gobiernos provinciales (Observatorio de Política Fiscal PBA, 2017). En noviembre de 2017 se firma el denominado Consenso Fiscal (CF) entre el Estado Nacional y 22 provincias. La firma de este acuerdo tuvo en el FCB un componente central. En los hechos, el CF 2017 implicó principalmente cambios en el Impuesto a las Ganancias y en el Impuesto a los Créditos y Débitos.

En lo que respecta al Fondo del Conurbano Bonaerense, se derogó el artículo 104° de la Ley de Impuesto a las Ganancias, a través del cual se detraía un 20% del impuesto para la ANSeS, un 10% para el Fondo del Conurbano Bonaerense, un 4% para el conjunto de las provincias (excepto la de Buenos Aires) según su índice de NBI y un 2% para el Fondo de Adelantos del Tesoro Nacional (ATN). A partir del año 2018, el 100% del Impuesto a las Ganancias se coparticipa de acuerdo al régimen general de distribución de la Ley N° 23.548. Además, se dispuso que el 100% de la recaudación del Impuesto a los Débitos y Créditos bancarios se destine a la ANSeS, a fines de fortalecer la solvencia fiscal del organismo previsional y compensar la pérdida originada en la eliminación del artículo 104° del Impuesto a las Ganancias.

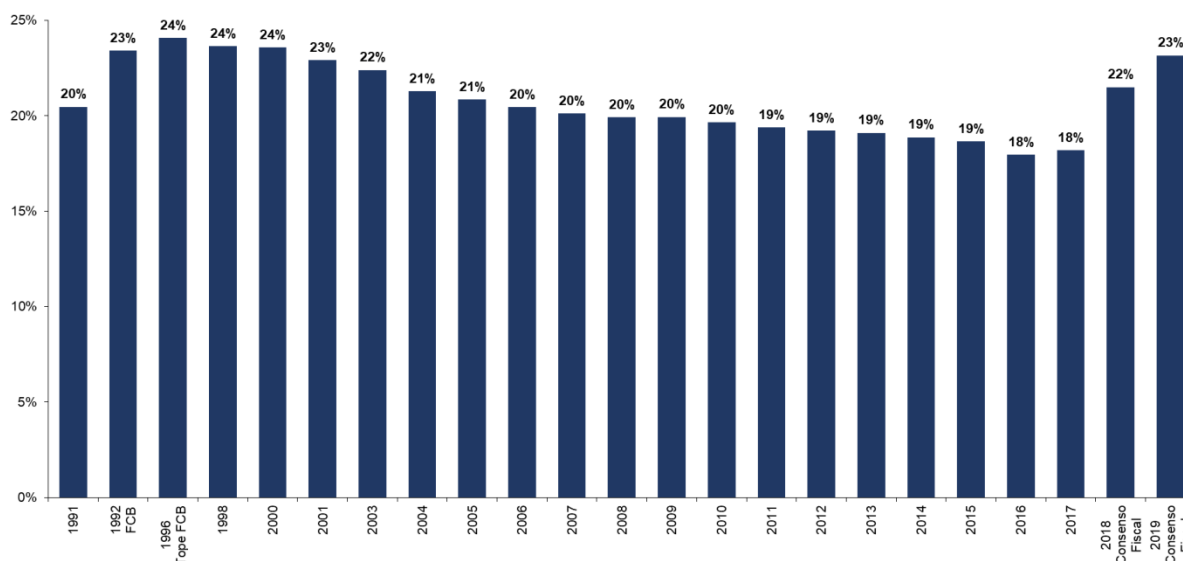
En este sentido, el gobierno nacional se comprometió a compensar a todas las provincias que adhieran y cumplan con el CF 2017 con un monto equivalente a la disminución efectiva de los recursos resultante de la eliminación del citado artículo 104° y de la modificación de la asignación específica del Impuesto al Cheque. Además, se dispuso que dicha compensación se actualice en base a la inflación. Asimismo, se estableció compensar a la Provincia de Buenos Aires por la eliminación del FCB por \$21.000 millones en 2018 y \$44.000 millones en 2019, ajustable por inflación.

#### **4.3) Consecuencias del Consenso Fiscal 2017**

Por una parte, en cuanto a la distribución primaria, el conjunto de las provincias obtuvo un incremento en su participación del producido de los impuestos tributarios nacionales en detrimento de la parte correspondiente al Tesoro Nacional (Sala y Okseniuk, 2017). Según datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, en el año 2019 los presupuestos provinciales obtuvieron el 32,2% del total de los recursos tributarios, por debajo del 34% establecido en la Ley N° 23.548. Sin embargo, dicha participación representa una mejora con respecto al año 2017, durante el cual la participación provincial alcanzó el 29,3% de los recursos tributarios nacionales.

Con respecto a la distribución secundaria, en el gráfico a continuación, se puede apreciar que, luego de la firma del Consenso Fiscal 2017, la PBA logró una mejora en su participación relativa en el total de los recursos coparticipados, pasando del mínimo del 18% en el año 2016 al 23% en el año 2019:

**Gráfico N° 4. Participación de la PBA en la distribución secundaria de los Recursos de Origen Nacional (Incluye CFI mas Leyes Especiales)**



Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales

Esta mejora en la participación de la PBA es consecuencia, no sólo de la eliminación del FCB y del FNBI y la decisión de coparticipar el 100% del Impuesto a las Ganancias según la Ley de CFI, sino además de la compensación prevista en el CF 2017 por un total de \$44.000 millones en el año 2019, ajustable por inflación. En este contexto, las transferencias desde el Presupuesto Nacional en el marco de dicho mecanismo de ajuste alcanzaron la suma de \$20.536 millones en el mismo año.

Por último, cabe destacar que, a partir de la firma del CF 2017, los recursos transferidos a las provincias de manera automática se realizan en un mayor porcentaje a través del régimen de CFI. Es decir, en el año 2019, del total de los Recursos de Origen Nacional transferidos a las provincias (CFI más leyes especiales de reparto), las transferencias automáticas enmarcadas en la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos alcanzaron el 90%, siendo este el valor más alto de los últimos 20 años. A su vez, durante el mismo periodo, las transferencias realizadas en el marco de las compensaciones establecidas en el CF 2017 representaron el 5% del total, mientras que el restante 5% se realizó a través de leyes especiales de reparto. En el año 2017, antes de la firma del Consenso Fiscal, los recursos girados a las provincias en el marco de la Ley de CFI representaban el 83% del total, mientras que por diferentes leyes especiales de reparto de impuestos se transfirieron el 17% restante. Cabe destacar que, de ese 17% restante, el 11% correspondían a las transferencias realizadas en el marco del FCB y del FNBI.

En líneas generales, la firma del CF 2017 produjo un incremento del coeficiente de distribución primaria a favor de las provincias y, dentro de la distribución secundaria, una mayor participación relativa de la Provincia de Buenos Aires.

#### 4.4) Situación Vigente

Como se mencionó, la situación actual se caracteriza por un equilibrio político difícil de modificar, en donde existe una provincia perdedora que es la Provincia de Buenos Aires (Porto, 2017). Desde la sanción de la Ley N° 20.221 de CFI del año 1973 hasta el año 2020, la PBA perdió 12,5 puntos porcentuales en la participación secundaria de lo producido de los

tributos nacionales (Porto, 2003). Este proceso de deterioro en la parte correspondiente a la PBA se dio en un contexto en el cual ningún indicador social ni económico que pueda considerarse como criterio objetivo de reparto presentara alguna mejora. En el cuadro que se presenta a continuación se puede comparar el coeficiente vigente de reparto, regido por la Ley N° 23.548 y sus modificaciones, con posibles indicadores objetivos de reparto para la distribución secundaria de los recursos impositivos (en este caso, se incluye la participación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a los efectos de comparar la participación relativa de cada subjurisdicción):

**Cuadro N° 3. Coeficientes Actuales de Reparto vs Diferentes Criterios de Reparto**

Provincia	Ley N° 23.548 y modif. (2020)	PBG (2004)	Poblacion (2020)	Superficie	Necesidades Básicas Insatisfechas (2010)	Pobreza (2020)	Indigencia (2020)	Coparticipación per cápita (en pesos) (2020)
Ciudad de Buenos Aires	5,0%	20,6%	6,8%	0,0%	6,2%	4,1%	5,3%	31.770,4
<b>Buenos Aires</b>	<b>20,6%</b>	<b>32,9%</b>	<b>38,7%</b>	<b>11,1%</b>	<b>35,1%</b>	<b>58,9%</b>	<b>68,8%</b>	<b>22.972,4</b>
Catamarca	2,6%	0,9%	0,9%	3,7%	1,0%	0,7%	0,4%	121.658,3
Córdoba	8,3%	7,8%	8,3%	5,9%	5,6%	5,9%	4,2%	43.328,4
Corrientes	3,5%	1,2%	2,5%	3,2%	3,6%	1,4%	1,1%	60.861,2
Chaco	4,7%	1,3%	2,7%	3,6%	4,7%	1,9%	1,5%	75.995,9
Chubut	1,5%	2,2%	1,4%	8,1%	1,2%	1,0%	0,7%	46.882,7
Entre Ríos	4,6%	2,4%	3,1%	2,8%	2,7%	1,6%	1,0%	64.645,6
Formosa	3,4%	0,5%	1,3%	2,6%	2,5%	0,8%	0,3%	110.377,3
Jujuy	2,7%	0,8%	1,7%	1,9%	2,4%	1,1%	0,5%	67.626,4
La Pampa	1,8%	0,9%	0,8%	5,2%	0,4%	0,4%	0,3%	98.022,6
La Rioja	1,9%	0,6%	0,9%	3,2%	1,0%	0,7%	0,3%	96.547,6
Mendoza	3,9%	3,9%	4,4%	5,4%	3,4%	3,8%	2,0%	38.445,3
Misiones	3,1%	1,3%	2,8%	1,1%	4,3%	1,2%	0,7%	48.057,3
Neuquén	1,6%	3,1%	1,5%	3,4%	1,6%	1,0%	1,3%	47.959,1
Río Negro	2,4%	1,3%	1,6%	7,3%	1,7%	0,2%	0,1%	61.931,0
Salta	3,6%	1,7%	3,1%	5,6%	5,2%	2,2%	2,2%	49.378,0
San Juan	3,2%	1,1%	1,7%	3,2%	1,6%	1,6%	0,8%	79.399,4
San Luis	2,1%	1,1%	1,1%	2,8%	0,9%	0,8%	0,4%	82.392,2
Santa Cruz	1,5%	1,7%	0,8%	8,8%	0,6%	0,3%	0,3%	79.355,4
Santa Fe	8,5%	8,8%	7,8%	4,8%	5,9%	6,0%	4,9%	47.280,0
Santiago del Estero	3,9%	1,2%	2,2%	4,9%	3,5%	1,3%	0,7%	77.492,8
Tucumán	4,5%	1,7%	3,7%	0,8%	4,4%	3,3%	2,3%	51.514,2
Tierra del Fuego*	1,2%	0,8%	0,4%	0,8%	0,5%	0,0%	0,0%	130.512,6
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>43.107,4</b>

\* No incluye el territorio de la Antártida e Islas del Atlántico Sur

Fuente: Elaboración Propia en base a datos del INDEC, Instituto Geográfico Nacional y de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales

Sin embargo, la firma del Consenso Fiscal en el año 2017 puede ser considerado un avance en el camino hacia sistema federal más “sano” por varios motivos. Por un lado, por el amplio acuerdo conseguido en la firma del CF 2017, al cual adhirieron 22 provincias (todas salvo La Pampa y San Luis). Además, se derogaron todas las pautas de asignación específica que detentaba el Impuesto a las Ganancias, desenmarañando el denominado laberinto de la coparticipación y haciendo del Sistema de CFI una estructura menos compleja y más transparente. Como se mencionó, en el año 2019, el 90% de los Recursos de Origen Nacional transferidos automáticamente a las provincias se realizó en el marco de la Ley N° 23.548 de CFI, mientras que un 5% se corresponden a las compensaciones determinadas por el Consenso Fiscal 2017. Esto significa que la distribución de los recursos financieros se aproxima a lo que establece la legislación vigente, es decir, una fórmula con un coeficiente único de reparto para todos los tributos coparticipables, con algunas pocas excepciones.

Contrariamente, persisten en el actual Sistema de CFI muchos puntos de conflictos aún no resueltos entre las partes y que la firma del CF 2017 puede haber agravado. Por un lado, el Impuesto a los Créditos y Débitos es un tributo que castiga la bancarización de las

transacciones financieras. La decisión de que el 100% de lo recaudado por dicho impuesto se destine al Sistema Nacional de Seguridad Social, con el objetivo de no desfinanciar al Sistema Previsional al privarlo de la asignación específica que detentaba del 20% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias, es un claro retroceso en la meta de establecer una estructura tributaria menos distorsiva para la actividad económica. Es una condición necesaria para lograr un Sistema de CFI estable en el tiempo, contar con un Sistema Previsional que sea sustentable financieramente. Este es un punto crucial para lograr el desarrollo de relaciones interjurisdiccionales más robustas ya que la creciente demanda de fondos por parte de dicho Sistema presiona fuertemente sobre el reparto de los recursos financieros. Al respecto, cabe recordar la detracción del 15% a la masa coparticipable con destino a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) que derivó en una demanda judicial de varias provincias en contra de dicha preasignación y, posteriormente, en un fallo a favor de las mismas por parte de la CSJN.

Otro punto a destacar, es el alto “costo fiscal” de las compensaciones establecidas en el Consenso Fiscal. Durante el año 2019 y 2020 se transfirieron a la PBA, a través del Presupuesto Nacional, la suma de \$20.536 millones y de \$26.913 millones, respectivamente, en el marco del ajuste por inflación de las compensaciones allí establecidas. Este mecanismo de transferencia de fondos a los gobiernos subnacionales a través del Presupuesto Nacional pareciera ser la vía de escape que encontró el gobierno nacional para lograr los acuerdos necesarios con el fin de resolver las tensiones provocadas con las provincias por cambios en el reparto de los recursos tributarios. En la práctica, este artilugio representa una merma “de hecho” de la participación del Tesoro Nacional, por fuera de lo establecido en los coeficientes de la CFI.

Cabe resaltar, en este sentido, la sanción del Decreto N° 735/2020, por el cual se procedió a la reducción de la participación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) en la distribución de los recursos coparticipables en el marco de la transferencia de las facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales. Adicionalmente, mediante el mismo acto administrativo, se creó el Fondo de Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, el cual se conforma con los recursos adicionales que se incorporan al Tesoro Nacional a partir de la adecuación de la participación que le corresponde a la CABA. En este marco, durante el año 2020 y 2021 se realizaron transferencias desde el Presupuesto Nacional a la PBA por un total de \$35.183 millones en el marco de aportes al Fondo para el Fortalecimiento Fiscal y a la CABA, en concepto del Convenio de Transferencia Progresiva de Facultades y Funciones de Seguridad, por \$12.791 millones (datos al 30/06/2021).

Sin embargo, como contraposición a este proceso de transferencia de los recursos tributarios a través del Presupuesto Nacional, el gobierno nacional ha utilizado la cláusula que le permite la Ley N° 23.548 de CFI de eximir de integrar a la masa coparticipable aquellos impuestos que formen parte de regímenes especiales de distribución o fuesen de afectación específica. En este sentido, durante el año 2020, se promulgó el Impuesto Para una Argentina Solidaria (PAIS) por el término de 5 períodos fiscales, el cual grava básicamente la adquisición de divisas y se destina un 70% al financiamiento de los programas a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social y un 30% al financiamiento de obras de vivienda social, obras de infraestructura económica y al fomento del turismo nacional. Adicionalmente se estableció por única vez el Aporte Solidario y Extraordinario para Ayudar a Morigerar los Efectos de la Pandemia, el cual establece un aporte único de una tasa del 2% a los patrimonios de las personas físicas que hayan declarado en el impuesto a los Bienes Personales más de \$200 millones, y se destina un 20% a la compra y/o elaboración de equipamiento médico, un 20% a subsidios a las micro, pequeñas y medianas empresas, un 20% al programa integral de becas Progresar, un 15% al Fondo de Integración Socio Urbana (FISU) y un 25% a programas de exploración, desarrollo y producción de gas natural. Además, cabe resaltar que a partir de la sanción de la Ley N° 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el marco de la Emergencia Pública, en el año 2020 se incrementaron las retenciones a las exportaciones.

Todas estas acciones provocaron una intensificación en la presión tributaria nacional sin que lo producido tenga el carácter coparticipable con las provincias.

## 5) Conclusión

Con la sanción de la Ley Nº 23.548 de CFI, se establecieron coeficientes de distribución de los tributos coparticipables entre la Nación y las diferentes provincias que no respetan ningún tipo de criterio objetivo de reparto. Estos fueron la consecuencia de largos períodos de negociaciones fallidas que no lograron alcanzar amplios consensos sobre los cuales edificar un Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos que se efectúe en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de las partes, siendo equitativo, solidario y que dé lugar a un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional como establece la Constitución Nacional sancionada en el año 1994.

Ante la incapacidad de lograr los acuerdos necesarios para modificar los coeficientes establecidos en el régimen de CFI, se buscaron alternativas por fuera del mismo con el fin de alterar "*ad hoc*" el reparto de los recursos tributarios. El denominado Fondo del Conurbano Bonaerense fue un mecanismo de reparto de los recursos financieros, por fuera de la Ley de CFI, que surgió con el objeto de que la Provincia de Buenos Aires recupere parcialmente la pérdida de puntos que había sufrido en el reparto de los impuestos coparticipados con la sanción de la actual Ley. Sin embargo, la afectación específica del 10% con destino al FCB del segundo tributo coparticipable más importante, luego del I.V.A., rápidamente originó la presión del resto de los gobernadores que lograron que se estableciera un tope nominal anual de \$650 millones a ese 10% y que el remanente se asigne al resto de las jurisdicciones provinciales. Dicho tope en una economía con alta nominalidad como la argentina, produjo que la PBA año a año perdiera participación en la distribución de los recursos, convirtiéndose el FCB en un factor adicional que contribuía al deterioro de la situación fiscal de la provincia. Finalmente, la situación devino en una demanda judicial por parte de la provincia perjudicada ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación para que se elimine el FCB y se le restituya además el total adeudado en los últimos 20 años.

No obstante, la realidad era sumamente delicada, ya que un fallo a favor de la PBA o una actualización al tope nominal anual de \$650 millones implicaba una merma en los fondos transferidos a las demás jurisdicciones. Con la firma del Consenso Fiscal en el año 2017, por parte del Estado Nacional y 22 provincias, se logró una solución política al conflicto en forma consensuada. Mediante el mismo se eliminaron todas las afectaciones específicas del Impuesto a las Ganancias, lo que significó desenmarañar en parte el denominado laberinto de la coparticipación. Además, se estableció una compensación a la PBA como forma de restitución por los fondos que dejó de percibir por la falta de mecanismos de actualización y del aumento de la inflación. Así, como consecuencia de la firma del CF 2017, la PBA incrementó su participación relativa en la distribución de los recursos tributarios. Sin embargo, dicha recuperación en la participación de la PBA no se tradujo en una merma de las transferencias de recursos al resto de los gobiernos provinciales gracias al incremento en la participación del producido de los ingresos tributarios nacionales que obtuvieron las mismas, en detrimento de la parte correspondiente al Tesoro Nacional.

Teniendo en cuenta la tendencia que muestra la evolución fiscal en nuestro país hacia una mayor descentralización de las funciones y centralización de las fuentes tributarias, las transferencias desde el Presupuesto Nacional a las provincias que puedan resultar perjudicadas con la firma de los acuerdos necesarios para modificar el régimen de CFI parece ser una salida factible al problema del laberinto de la coparticipación. En la práctica este acto constituye una merma "*de hecho*" de la participación del Tesoro Nacional a favor de los gobiernos provinciales.

## 6) Bibliografía

- Centrángolo, O. y Jiménez, J.P. (2004). Las Relaciones entre Niveles de Gobierno en Argentina. Raíces Históricas, Instituciones y Conflictos Persistentes. Serie Gestión Pública, N° 47 CEPAL, Santiago de Chile, 1994.
- Centrángolo, O. y Goldschmit, A (2013). La descentralización y el Financiamiento de Políticas Sociales Eficaces: Impactos, Desafíos y Reformas. Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 144, CEPAL, Santiago de Chile, 2013.
- Cifra CTA (2010). Coparticipación Federal, Cifra, 2010.
- Cuattromo, J. (2018). El Fondo del Conurbano y las finanzas de la provincia de Buenos Aires: una mirada de largo plazo. Revista de Administración y Economía, 2018.
- Instituciones y Reforma Fiscal Federal en Argentina (2001). Cuadernos de Economía N° 57, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires de la República Argentina, La Plata, 2001.
- Jaque, A. (2005). Coparticipación: Los Consensos Académicos y Políticos. La Coparticipación en su Laberinto, CIPPEC, 2005.
- Lousteau, M. (2005). Coparticipación: Los Consensos Académicos y Políticos. La Coparticipación en su Laberinto, CIPPEC, 2005.
- Musgrave R. (1959). Hacienda Pública. Teórica y Aplicada, Mcgrawhill, Madrid, 1992.
- Observatorio de Política Fiscal PBA (2017). Informe Mensual N°5, Universidad Nacional de Jose C. Paz, 2017.
- Observatorio de Política Fiscal PBA (2017). Informe Mensual N°9, Universidad Nacional de Jose C. Paz, 2017.
- Piffano, H. (2005). Notas sobre Federalismo Fiscal. Enfoques Positivos y Normativos, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2005.
- Piffano, H. (2012). Análisis Económico del Derecho Tributario, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2012.
- Piffano, H. (2017). La relación fiscal Nación-Provincias, lo que se discute, lo que falta discutir, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2017.
- Porto, A. y Sanguinetti, P. (1994). Descentralización Fiscal en América Latina: El Caso Argentino. Serie de Política Fiscal, N° 45 CEPAL, Santiago de Chile, 1994.
- Porto, A. (1999). Preguntas y Respuestas sobre Coparticipación Federal de Impuestos, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 1999.
- Porto, A. (2003). Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2003.
- Porto, A. (2008). El Funcionamiento del Federalismo Fiscal Argentino, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2008.
- Porto, A. (2017). La relación fiscal Nación-Provincias, lo que se discute, lo que falta discutir, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2017.
- Sala, M. y Okseniuk, J. (2017). Reforma Tributaria: Eliminación del Fondo del Conurbano Bonaerense y Otros Cambios en el Esquema de Coparticipación Federal. Instantáneas Económicas, 2017.
- Sanguinetti, P. (2005). Coparticipación: Los Consensos Académicos y Políticos. La Coparticipación en su Laberinto, CIPPEC, 2005.
- Simison, E. (2017). La relación fiscal Nación-Provincias, lo que se discute, lo que falta discutir, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2017.
- Wicksell K. (1958), A New Principle of Just Taxation, International Economic Association Series, London, 1959