

COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS

REVISIÓN HISTÓRICA Y SITUACIÓN ACTUAL



Nº 80

CUADERNOS DE
ECONOMÍA

ABRIL 2021

MINISTERIO DE
HACIENDA Y FINANZAS



GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE
BUENOS AIRES

AUTORIDADES

Gobernador

Axel Kicillof

Ministro de Hacienda y Finanzas

Pablo López

Subsecretario de Coordinación Económica y Estadística

Nicolás Todesca

Subsecretaria de Hacienda

Carla Domeniconi

Subsecretario de Finanzas

Agustín Álvarez

Subsecretario Técnico, Administrativo y Legal

Nicolás Diner

Coordinación

Guillermo Beyrne

Director Provincial de Análisis y Estudios Económicos

Subsecretaría
de Coordinación
Económica y Estadística

Dirección Provincial de Análisis
y Estudios Económicos

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FINANZAS



GOBIERNO DE LA
PROVINCIA DE
**BUENOS
AIRES**

AUTORES

BÁRBARA GONZÁLEZ

FLORENCIA GOYCOA

SEBASTIÁN SÁEZ NAVASCUÉS

FEDERICO FRANZESE

RAÚL GAYA

ANTONELA VITOLA

JOAQUÍN WALDMAN

Las opiniones vertidas en el presente documento no necesariamente representan a las de las instituciones de pertenencia de sus respectivos autores.

ÍNDICE

SÍNTESIS

Coparticipación Federal de Impuestos:
¿Distribución equitativa, solidaria y equilibrada? PÁG. 8

INTRODUCCIÓN PÁG. 10

CAPÍTULO I

Coparticipación Federal de Impuestos PÁG. 11

Etapas de la Coparticipación Federal PÁG. 12

Federalismo Competitivo (1853-1934) PÁG. 12

Conformación del Régimen de Coparticipación Federal (1935-1979) PÁG. 13

Crisis del Régimen de Coparticipación Federal (1980-2002) PÁG. 18

Régimen actual de distribución primaria de recursos PÁG. 24

CAPÍTULO II

Distribución secundaria de recursos PÁG. 42

CAPÍTULO III

Coparticipación Federal en la Provincia de Buenos Aires PÁG. 48

Participación efectiva de la Provincia PÁG. 48

Fondo del Conurbano PÁG. 53

CAPÍTULO IV

Criterios de transferencia PÁG. 55

Necesidades de gasto PÁG. 56

CAPÍTULO V

Consideraciones Finales PÁG. 59

ANEXO

CFI de Buenos Aires PÁG. 60

Bibliografía PÁG. 63

PRÓLOGO

Sin lugar a dudas, el año 2020, quedará estampado en la historia como uno de los años más complejos que ha vivido la humanidad toda en los últimos tiempos. Ahora bien, si algo debemos rescatar de la crisis es que ha contribuido a desmoronar varios mitos y fantasías que condicionaban la manera de pensar la economía y sobre todo el rol del Estado.

En efecto, a partir la profundización del proceso de globalización, acompañado por el auge de las teorías neoliberales y promercadistas, el Estado fue generalmente caracterizado como un estorbo para el buen funcionamiento de los mecanismos de los mercados autorregulados y como una limitante, más que un motor de las transformaciones progresivas de la sociedad.

La pandemia generada por el coronavirus, contribuyó en parte, a mostrar que “el rey está desnudo”. A nivel global se puso de manifiesto que, en ausencia del Estado, una calamidad del tamaño de la pandemia, ante el desamparo de la mano invisible del mercado, sólo hubiera contribuido a agudizar la desigualdad y el abandono de los segmentos más necesitados de la ciudadanía. Sobran los que prueban la necesidad y la potencia de los estados nacionales para impedir que la catástrofe fuera aún mayor. Desde el rol de los sistemas públicos de salud, pasando por los voluminosos paquetes fiscales destinados a morigerar los impactos económicos y sociales de la pandemia, hasta el fomento activo de la innovación y el desarrollo para lograr producir vacunas en tiempo récord, así como como otros medicamentos para el tratamiento de la enfermedad. El Estado asumió, a plena luz del día, el papel esencial de reducir las desigualdades, sostener la actividad económica, fomentar la investigación y el desarrollo científico. Todas áreas a las que “el mercado” no llega.

El protagonismo del Estado, durante el último año, tanto en el mundo como en Argentina y en la Provincia de Buenos Aires, fue rotundo. Frente a los gobiernos neoliberales que se dedicaron a desinvertir en todas las funciones esenciales del Estado, como salud, seguridad y educación, se pasó rápidamente a un Estado que tomaba medidas con un alcance nunca visto en las últimas décadas. A nivel nacional se destaca la asistencia a los sectores más perjudicados por el virus, con el Ingreso Familiar de Emergencia y la Asistencia para el Trabajo y la Producción, y a nivel provincial basta con destacar avances como la más que duplicación de camas de terapia intensiva, la reconfiguración de programas sociales tales como el Servicio Alimentario Escolar, los programas de reactivación productiva y sostenimiento de puestos de trabajo (Programa de Preservación del empleo), y la inversión para sostener el proceso educativo en modalidad a distancia como también el apoyo a la totalidad de los gobiernos municipales, sin distinción, por un monto que alcanzó los \$30.000 millones. De esta manera, se ha podido ver al Estado presente cuando más se lo necesitaba, en un momento crítico. Así como la pandemia no ha terminado mientras escribo estas líneas, también hay que pensar y planificar, mientras transcurre este año de vacunación, en la post pandemia ya que se requerirá un Estado Provincial que se erija en un verdadero motor de la reactivación económica, aunque también enfocado en afrontar carencias estructurales cuyo abordaje progresivo permitirá hacer realidad tantas demandas postergadas.

Con el lanzamiento de estos Cuadernos de Economía y este primer escrito sobre la Coparticipación, se propone aportar un instrumento para debatir y desmitificar supuestas verdades que parecen inamovibles, férreamente arraigadas en el pensamiento, y por lo

tanto suelen pasarse por alto y no discutirse con la profundidad que merecen. Entre ellas se encuentra, sin lugar a dudas, la cuestión de la coparticipación de los recursos fiscales que se discute en el presente documento.

Demasiadas veces hemos escuchado una idea tan simple como equivocada, que se intenta convertir en una verdad por el simple recurso de la repetición: que La Provincia de Buenos Aires es "inviabile". Para defender esta idea insostenible, se suele hacer referencia a las carencias estructurales y a la baja calidad de ciertos servicios públicos en nuestra Provincia. Ahora bien, es necesario preguntarse cómo se fueron gestando las deficiencias estructurales que se alcanzan como obstáculos para el desarrollo.

Nadie puede discutir que la Provincia de Buenos Aires es el corazón productivo de la Argentina, ya que en su territorio se encuentra el aparato productivo más desarrollado y diversificado del país. A pesar de esto, el Estado Provincial no consiguió estar a la altura de las necesidades y aspiraciones de las y los bonaerenses. La infraestructura es deficiente en prácticamente todos los ámbitos que hacen a la vida económica y social, sea en materia vial, hidráulica, habitacional, como también en lo que hace a infraestructura educativa, cultural, de seguridad ciudadana y sanitaria. ¿Por qué una provincia con tanta riqueza y que genera tanto ingreso sostiene tan graves deficiencias?

Lo primero que salta a la vista es que el nivel de inversión pública dista mucho, no sólo de su volumen ideal, sino que también se distancia por mucho de lo que sucede en el resto de las provincias argentinas. La Provincia de Buenos Aires fue en 2019 la provincia con menor gasto estatal provincial por habitante con casi \$43.500 anual. Esto se traduce en que también es la jurisdicción con menor inversión en infraestructura. Para poner estas afirmaciones en números: la PBA realizaba una inversión de sólo \$2.500 per cápita anuales en gasto de capital (10 veces menos que la CABA). A su vez, la provincia es la de menor inversión en cuestiones tan elementales como la salud, educación y vivienda. En el primero, la PBA sólo invertía \$3.770 per cápita anuales, la mitad que el segundo con menor nivel de inversión y 5 veces menos que la provincia de mejor desempeño. En el caso de inversión en educación alcanzó los \$15.960 por habitante al año, casi 4 veces menos que la provincia con mayor nivel de inversión. Finalmente, en vivienda la inversión es de tan sólo \$310 por habitante, 50 veces menos que la provincia con mejor desempeño en la materia. Esta misma situación se observa a lo largo de toda la serie. Queda claro entonces que la baja calidad de la infraestructura y de los servicios más allá de cualquier explicación, se apoya en bajo nivel de inversión pública.

Esta exigua inversión provincial por momentos se vio agravada por malas decisiones de política, pero su persistencia invita a pensar que se debe principalmente a una falencia estructural. Si se observan los recursos disponibles para financiar dichas erogaciones, la PBA cuenta con la menor cantidad en términos per cápita. Y es fácil observar que la baja disponibilidad de recursos no es producto de los esfuerzos recaudatorios propios (de hecho, es la 9na provincia con mayor recaudación tributaria de origen provincial per cápita). La escasez de recursos medida por habitantes se debe enteramente al desempeño de los recursos de origen nacional, de los que recibe menos de la mitad que el promedio de las demás provincias.

¿Cómo se puede explicar que una provincia que aporta alrededor de un 40% del producto bruto nacional, pero que a su vez en su territorio contiene al 56% de los hogares bajo la línea de pobreza y el 68% bajo la línea de indigencia del país, reciba tan sólo el 22% de los recursos?

Esta injusta desproporción no obedece a explicación lógica de ningún tipo, tanto si se considera que los recursos debieran distribuirse en base a criterios devolutivos (una devolución a cada provincia basada en la proporción de lo que aporta) como redistributivos (corregir desigualdades). No hay argumento que pueda sostener la actual situación en términos de distribución de recursos. El actual estado de cosas fue producto de un largo proceso histórico que atravesó circunstancias diversas, pero siempre con el mismo resultado: restar recursos a la Provincia de Buenos Aires. Tal como revelará este documento, no siempre fue así. Como se verá, a modo de ejemplo, la Provincia de Buenos Aires tan sólo en el régimen de 1988 paso de percibir el 28% de los recursos al 22% es decir una pérdida de más de 6.p.p de coparticipación (un recorte de más del 20% de sus recursos de origen nacional). Por si fuera poco, no sólo se la ha perjudicado mediante su reducción en el porcentaje de la distribución, sino que también se vio afectada por cambios en las normativas tributarias como también en las transferencias de funciones sin contraprestación de fondos tales como los traspasos de los establecimientos educativos de nivel técnico y secundario restantes a partir de 1992.

En 1988, al establecerse un régimen de reparto sin reparar en indicadores objetivos para la distribución, es indudable que, como en todo este proceso, se ha cometido una injusticia con los y las bonaerenses. La pseudosolución adoptada no fue mucho mejor que el problema. En el tiempo, se han aplicado sucesivos parches que no lograron más que tornar aún más complejo y arbitrario un sistema que fue concebido como un régimen transitorio cuyo plazo de duración iba a ser de dos años. Como se verá, la historia de nuestro régimen de coparticipación, desde la pers-

pectiva de la Provincia, es resultado de un cúmulo de arbitrariedades, parches y despojo.

Como muestra basta un botón. Todas estas marchas y contramarchas se grafican en lo sucedido con el llamado Fondo del Conurbano, al que se le dedica un tramo del documento. Creado en 1992, justamente con el objetivo de compensar una parte de los recursos perdidos a la PBA, se le asignaba el 10% de la recaudación del Impuesto a las ganancias. Pero en 1996 se fijó un monto máximo nominal que podía recibir la PBA y el resto se repartía entre los distritos restantes. Esto terminó ocasionando la curiosa situación por la cual la Provincia de Buenos Aires terminó siendo la que menos fondos percibía del Fondo del Conurbano Bonaerense.

Otro tanto ocurrió con la gestión de Macri en Nación y Vidal en la Provincia. La gestión anterior dio una muestra más, en este asunto, de lo que mejor supo hacer: empeorar los problemas ya existentes con anuncios rimbombantes y realidades que se esconden. Mientras se anunciaba con bombos y platillos la recuperación del Fondo del Conurbano, es decir, la presunta solución para este reclamo histórico, al poco tiempo el estado nacional le otorgó nuevas responsabilidades de gasto -subsidios a la energía y al transporte pasaron a solventarse desde la provincia cuando antes los afrontaba la nación- sin transferir recursos adicionales. De este modo, la Provincia de Buenos Aires quedó en una peor situación que la que se encontraba, ya que los nuevos fondos transferidos, en 2019, sólo explicaron el 74% gastos adicionales que se adjudicaron. Pero también, para la aprobación de estos nuevos montos, la PBA se comprometió a través del Consenso Fiscal a la reducción de los recursos tributarios propios. Así este desfinanciamiento por dos vías del fisco bonaerense explica en parte la situación crítica en la que se encontraba la Provincia en diciembre de 2019. Como en otros episodios neoliberales, se desfinanció al estado provincial, con la particularidad de que la propaganda y el márketing afirmaron lo contrario.

Nuestra gestión, en cambio, sostuvo desde su comienzo que la Coparticipación es una de las problemáticas que resulta imperioso resolver si es que se pretende abordar los escollos estructurales de la provincia. Es una discusión que debe darse no para mejorar las oportunidades de la gestión de un gobernador y de 135 intendentes actuales, sino que es un imperativo histórico si se quiere reducir la pobreza y la inequidad que caracterizan a nuestra Provincia desde hace demasiado tiempo. Para esto se necesita a un Estado presente. Y para que el Estado esté presente se requieren los recursos adecuados a las necesidades que existen. Será inexorablemente el Estado, a través de la educación, la salud, las políticas productivas y de género, el que deberá generar

las condiciones para que cada uno y cada una de las bonaerenses acceda a los derechos básicos y a la igualdad de oportunidades.

No debemos ceder ante el equilibrio de la inacción. Sabemos que no es una discusión sencilla y que no se resolverá rápidamente dados los intereses que están involucrados, pero confiamos en que las y los argentinos estamos de acuerdo en una simple premisa básica: el lugar en donde uno nace no puede ser el principal determinante de las oportunidades que tiene.

Lo dice la Constitución Nacional:

*La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, 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 presente trabajo busca contribuir a esta discusión aportando elementos históricos y analíticos para llevarla adelante. No hay lugar para las inequidades existentes si realmente queremos tener una Argentina más federal, más solidaria y con más justicia social.

SÍNTESIS

COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS: ¿DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA, SOLIDARIA Y EQUILIBRADA?

El Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) tiene jerarquía constitucional y en su enunciación se establecen dos principios fundamentales a los que debe atenderse, **equidad y solidaridad**. Ambos conceptos tienen como objetivo garantizar la capacidad contributiva para nivelar desigualdades y con ello ayudar al desarrollo de las regiones postergadas. Resulta fundamental que en todos los niveles de gobierno se pueda atender a las competencias, los servicios y las funciones esenciales, para cumplir con las necesidades de gasto manifiestas. Es por ello que los recursos deben asignarse según criterios objetivos de reparto, métricas, indicadores y parámetros claros que permitan hacer comparable la situación relativa de cada territorio.

La forma en la que se ha implementado el sistema ha buscado satisfacer el criterio de solidaridad establecido en la Constitución Nacional, procurando que se observe una relación inversa entre el reparto impositivo y el reparto geográfico de los recursos que generan dicha capacidad contributiva. En el afán de alcanzar este objetivo se ha descuidado no solo el principio de equidad si no que se ha afectado la aspiración máxima que es garantizar un desarrollo igualitario extendido a la totalidad del territorio nacional entendiendo al desarrollo en su más amplio sentido.

En lo que respecta a la Provincia de Buenos Aires podemos observar que históricamente ha sido la principal perjudicada en el reparto de la distribución secundaria de recursos coparticipables. Desde los inicios del reparto de recursos por Ley en 1935, la posición relativa de Buenos Aires con respecto al resto de las provincias se fue deteriorando. Esto se puso en evidencia en la Ley 23.548 de 1988, en la que Buenos Aires perdió más de 6 Puntos Porcentuales (p.p.) de coparticipación secundaria (ver Anexo). Las repa-

raciones que se crearon para compensar el reparto desbalanceado de recursos fueron insuficientes y se licuaron con los aumentos de precios. De esta manera, el sistema actual de coparticipación perjudica a la Provincia de Buenos Aires, impidiendo el desarrollo igualitario de todo el territorio nacional y lesionando el principio de equidad.

El presente trabajo revisita la historia del régimen y la puja natural existente entre gobierno central y las provincias. No es ajena a este vaivén histórico la metodología legislada para la asignación secundaria entre las provincias, y aquí el equilibrio osciló entre las provincias de mayor desarrollo y las menos favorecidas con resultados que no fueron los previstos y con errores de ejecución que resultan difíciles de corregir con el transcurso del tiempo. La ausencia de criterios objetivos y la apelación a soluciones transitorias colaboraron en distorsionar la finalidad del régimen. El rol que supo ocupar el "Fondo del Conurbano Bonaerense" será un destacado ejemplo de lo que las distorsiones implicaron en el reparto de los recursos tributarios y será el punto de partida para el análisis de las necesidades de gasto como principal criterio rector a la hora de analizar una distribución diferente.

La primera sección de este trabajo pone su atención en el derrotero histórico del régimen, sus antecedentes, su perfeccionamiento como sistema y el ocaso del mismo. La discrecionalidad por sobre los criterios y parámetros objetivos hicieron mella en el reparto con un resultado contundente, la Nación pasó de retener el 82,5% del producido a conservar a la fecha el 39,14% de la masa coparticipable neta. La segunda sección revisita la historia y evolución de esos porcentajes, a la luz del terreno ganado por las provincias en el reparto. Una trayectoria que no

se adapta al compromiso con los principios constitucionales que le dan marco al régimen y cuyo desajuste menoscaba los esfuerzos por alcanzar el objetivo de desarrollo nacional.

La tercera sección retoma esta divergencia que es señalada en el punto anterior y se detiene en la particular situación de la Provincia de Buenos Aires que, en su calidad de provincia con mayor aporte a la masa coparticipable, presenta un porcentaje coparticipado disminuido. Producto de atender al principio solidario que el régimen fiscal impulsa, la Provincia ha cedido una parte indispensable de sus recursos para el sostén de aquellas regiones menos favorecidas en materia de desarrollo. Sus características heterogéneas la hacen contenedora no sólo de buena parte de la riqueza económica del país sino también de la mayor parte de la población residente en condición de pobreza y de deficiencias infraestructurales, habitacionales, educativas y de salud.

La creación del Fondo del Conurbano Bonaerense no es más que una muestra de ese contexto diverso que habita la Provincia y que requiere atenciones que el reparto secundario del régimen no logra cubrir. Aún así, en su construcción y progreso, ese fondo ha sido testigo también de la discrecionalidad con la que se configuraron los criterios de reparto en perjuicio de la provincia.

Así confluimos en la cuarta sección que contiene una serie de indicadores que ponen de manifiesto la imperiosa necesidad que existe de atender a nuevos criterios de reparto, indicadores insoslayables para brindar cobertura eficiente a las "necesidades de gasto" que afronta la Provincia, es decir, el nivel de erogaciones en el que debe incurrir para proveer determinados niveles de bienes y servicios públicos a sus residentes. Estas necesidades, de ser atendidas en su justa medida, permitirían el alcance de esa meta de desarrollo integral que garantice la concreción de un **sistema solidario, equitativo y equilibrado**.

Por último, en la quinta sección se encuentra una conclusión y consideraciones finales al trabajo.

INTRODUCCIÓN

La decisión de conformar un país organizado bajo una estructura federal implica el establecimiento de un sistema de reparto de las contribuciones fiscales que se recaudan con un taxativo lineamiento de atribuciones, límites y competencias. Las funciones que el organismo nacional debe llevar adelante resultan una excepción a las que deben dar cumplimiento los gobiernos provinciales. Por ello es que, además de equidad, entendida como el beneficio de una parte sin perjuicio de otra, y solidaridad, entendida como la contribución desinteresada de una parte en beneficio de otra más postergada, en el plano histórico del análisis de la Coparticipación como sistema, aparece la concertación como un elemento clave para su efectividad en el cumplimiento del objetivo de desarrollo social. La Constitución Nacional estipula que el sistema de Coparticipación Federal de Impuestos funcione a través de una Ley Convenio en la que exista unanimidad entre todas las provincias firmantes en conjunto con el Gobierno Nacional.

Este acuerdo previo necesario para la conformación de la Ley Convenio tiene su fundamento en el hecho de que el reparto implica adherir a lo que se denomina como un "juego de suma cero", donde el reparto entre Nación y provincias se conoce como "distribución primaria" de los recursos. Se le da cobertura a una serie de funciones que le son propias a la Nación mientras el remanente queda para las provincias; un cambio en el porcentaje que es destinado al gobierno central implica automáticamente una reducción en el producido que llega a los gobiernos subnacionales. No conforme con la necesidad de acuerdo para lograr hacer funcionar este prorrateo entre partes, se genera de inmediato una nueva necesidad de compromiso ahora entre las propias provincias ya que el remanente que les es asignado debe ser repartido a criterio entre ellas a sabiendas que la mejora en el reparto a favor de una de ellas se produce en desmedro del percibido por el resto. Esta segunda ronda se denomina "distribución secundaria".

La Provincia de Buenos Aires siempre se vio perjudicada por el reparto de la distribución secundaria. Este aspecto fue agravándose a lo largo del tiempo, ya que

la concentración de población y necesidades fiscales de la Provincia con relación al resto fue creciendo. Las reparaciones que se crearon para compensar esta injusticia fueron insuficientes y se licuaron con los aumentos de precios.

De esta forma, la Provincia de Buenos Aires vio deteriorada su participación en la masa de recursos coparticipables paulatinamente desde su creación. Este perjuicio existió desde los inicios del esquema de distribución de recursos y se consolidó en el año 1988, en que se definió el régimen vigente de coparticipación. En él, la determinación de un coeficiente fijo de distribución secundaria implicó que la PBA perdiera 6,2 p.p. con respecto al coeficiente que le correspondía por la Ley 20.221 del año 1973 (que constituía el primer sistema único de distribución de impuestos). Sumado a esta pérdida de participación, la firma de acuerdos, pactos y compromisos alteraron la relación fiscal entre niveles de gobierno y entre los gobiernos provinciales, generando redistribuciones de recursos que deterioraron la participación relativa de la Provincia.

El reparto actual se convierte en un factor que limita las posibilidades de alcanzar un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional, como establece nuestra Constitución Nacional. La forma en la que se ha implementado el sistema ha pretendido satisfacer el criterio de solidaridad establecido en la Constitución Nacional, procurando que se observe una relación inversa entre el reparto impositivo y el reparto geográfico de los recursos que generan dicha capacidad contributiva. En el afán de alcanzar este objetivo se ha descuidado no solo el principio de equidad si no que se ha afectado la aspiración máxima que es garantizar un desarrollo igualitario extendido a la totalidad del territorio nacional entendiendo al desarrollo en su más amplio sentido. **El sistema de coparticipación potencia en lugar de moderar las diferencias.** Es necesario rever la distribución primaria y la secundaria de tal forma que permita morigerar las diferencias de desarrollo, de calidad de vida y de oportunidades que existen en el territorio nacional.

CAPÍTULO I

COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS: ¿DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA, SOLIDARIA Y EQUILIBRADA?

El régimen de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales es el sistema de rango constitucional que tiene por objeto “coordinar la distribución del producido de los tributos impuestos por el Estado Federal, en virtud de una delegación efectuada por las Provincias a la Nación, quien debe recaudar las contribuciones, retener su porción y redistribuir el resto entre aquellas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” -incorporada al sistema desde la reforma constitucional del año 1994 (Carlos Daniel Snopek, s.f.).

El instituto se encuentra reglado en nuestra Constitución Nacional principalmente en el artículo 75, inc.2, cuando al establecer las atribuciones del Congreso Federal determina la de imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias, por un lado, y por otro, la de imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan, estableciendo que ambas son coparticipables, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica.

De allí surge entonces que los recursos que se distribuyen son:

- a. Las contribuciones indirectas internas que se establezcan por ley del Congreso de la Nación.
- b. Las contribuciones directas que se establezcan por idéntico mecanismo, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación y con el objeto de sostener la defensa, la seguridad o el bienestar general del Estado Federal.

Asimismo, el inc. 2 determina que una Ley Convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de tales contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos¹.

En cuanto a las pautas de distribución, la Constitución establece que deberán adoptarse criterios objetivos de reparto que expresen una relación directa entre las competencias, servicios y funciones a cargo del Gobierno Federal, los Gobiernos de Provincias y la Ciudad de Buenos Aires, y los recursos a percibir, debiendo además propender a una distribución igualitaria y solidaria tendiente a lograr un grado equivalente de desarrollo, de calidad de vida y de igualdad de oportunidades en toda la Nación.

Ya mencionadas las definiciones de distribución primaria y secundaria, resulta relevante resaltar que el principal objetivo que persigue un sistema de coparticipación es el de permitir a cada uno de los niveles de gobierno atender a las funciones que le son propias con recursos que recauda el gobierno federal y que provienen de imposiciones tributarias determinadas. Una de las razones de su existencia es la de atender a la necesidad de evitar la doble imposición fiscal que pudiera ocurrir entre dichos niveles de gobierno. Es también un objetivo del régimen el brindar las herramientas, en términos de recursos, que permitan atender a los requerimientos de gastos que cada orden del sistema federal ejecuta, de igual forma que debe procurar que se subsanen las

¹Esta norma se complementa con la disposición de la cláusula transitoria sexta que impone que el régimen de coparticipación y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; afirmando que la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de la reforma del régimen no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; como tampoco podrá modificarse, en desmedro de las provincias, la distribución de recursos vigente.

heterogeneidades que existen entre las provincias que integran la Nación (Barbeito et. al., 2004). Es por ello que todo Régimen de Coparticipación busca responder a tres preguntas, cuál es y cómo se conforma la masa coparticipable (o los recursos y porcentajes), cómo se distribuyen dichos recursos entre Nación y el conjunto de provincias o gobiernos subnacionales, y cómo se reparte la asignación provincial entre las propias provincias.

1.1. Etapas del Sistema de Coparticipación Federal

La siguiente sección tiene por objetivo describir la evolución histórica del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) de acuerdo a tres etapas distintivas. Se pondrá especial atención en la distribución primaria de los recursos destacando la evolución en las potestades tributarias entre Nación y las provincias, la conformación de la masa coparticipable y la puja – si es que existiera – por los recursos entre los dos niveles de gobierno.

Siguiendo a Porto (2003), dentro del desarrollo histórico se hallan diferentes etapas remarcables. En principio, el antes y el después de la creación del Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos. Entre 1853 y 1934, caracterizada como Federalismo Competitivo, se circunscribe la etapa previa a la creación del régimen; en tanto, desde 1935 en adelante entra en vigencia la Coparticipación de Impuestos, propiamente dicha. Se acompaña la evolución del sistema desde la perspectiva que brinda la sucesión de leyes que le dieron marco.

A los fines de lograr una mirada más sintética, dentro de esa segunda etapa dividiremos la línea temporal en dos secciones. La primera de ellas abarca el período que comprende los años 1935 a 1979, período que el autor de referencia señalara como el nacimiento, la maduración y el perfeccionamiento del régimen. A partir de allí, se inicia un lapso de desarticulación y caída del mismo, recorrido que se extiende desde 1980 hasta 2003 y que Porto caracterizara como el nacimiento y la consolidación del Federalismo Coercitivo. Se lo ha denominado a este último tramo como una etapa de crisis del sistema.

I. Federalismo Competitivo (1853-1934)

Inicios

Previo a 1935 no existió un régimen formal que legislara las relaciones fiscales entre las provincias y la Nación. Es decir que, ni en la Constitución de 1853 ni en su modificatoria de 1860 tras la incorporación de Buenos Aires a la confederación, se preveía un sistema de coparticipación de tributos o rentas aduaneras. Tal como menciona Porto (2003), el primer antecedente legal de un régimen de coparticipación en Argentina lo constituye el régimen de coparticipación vial instaurado en 1932 con el propósito de estimular el gasto provincial en vialidad, afectando los recursos a un tipo específico de gasto. La fundamentación residía en la existencia de externalidades interjurisdiccionales en la provisión de caminos.

Con anterioridad a 1932 el único mecanismo de transferencias había sido el previsto en el artículo 67 inciso 8 de la Constitución Nacional que incluía entre las atribuciones del Congreso la de “acordar subsidios del Tesoro Nacional de las Provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”. Actualmente estos mecanismos son conocidos como ATN (Aportes del Tesoro Nacional). Sin embargo, su significación cuantitativa era escasa.

Primeros conflictos

Existen dos características salientes del período previo al régimen de CFI:

a. Hasta 1890 hubo en los hechos separación de fuentes tributarias. Tal como establecía el artículo 4 de la Constitución Nacional, el Gobierno Federal proveía a los gastos de la Nación por medio de los fondos del Tesoro Nacional formados por, entre otras fuentes, el producto de los derechos de importación y exportación. Es decir, la Nación recaudaba los Impuestos sobre el Comercio Exterior, que, en esa época, constituían la principal fuente

²En ese entonces de las 23 provincias que existen en la actualidad y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 10 constituían territorios nacionales: Chaco, Chubut, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

tributaria. Las provincias, por otro lado, y la Nación en territorios nacionales² y de la Capital Federal, basaban su recaudación en los Impuestos Internos.

El segundo período se desarrolla entre 1890 y 1934. En 1890 la crisis financiera y política desatada en Argentina golpeó de lleno a las Finanzas Públicas y, dentro de ellas, a los Impuestos al Comercio Exterior. Por este motivo, la Nación comenzó, primero con carácter de emergencia aunque luego lo hizo regularmente, a gravar el consumo y la producción, generándose una doble imposición a los llamados Impuestos Internos Indirectos, tal como se menciona en el Documento de Trabajo de la Dirección Provincial de Estudios Económicos "Coparticipación Federal de Impuestos: la situación de la provincia de Buenos Aires" (2016).

Existieron diversos planteos judiciales ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El más renombrado es el "Fallo Sociedad Anónima Mataldi Simón Limitada contra la PBA, por repetición de pago de impuestos" del 28 de septiembre de 1927 (Fallos. Tomo 149. Pag.:260-271). Dicho fallo sentó jurisprudencia acerca de las potestades jurisdiccionales, interpretando que la imposición indirecta al consumo era facultad concurrente del gobierno federal y de las provincias. Pero además, el fallo reconocía la existencia de doble imposición aunque no pudiera ser calificada de anticonstitucional. "Los actos de la legislatura de una provincia no pueden ser invalidados sino en aquellos casos en que la Constitución concede al Congreso Nacional, en términos expresos, el exclusivo poder, o en el que el ejercicio de idénticos poderes ha sido expresamente prohibido a las provincias, o cuando hay una directa y absoluta incompatibilidad en el ejercicio de ellos por estas últimas, fuera de cuyos casos, es incuestionable que las provincias retienen una autoridad concurrente con el Congreso". Asimismo, el fallo recomendó como solución la implementación de "iniciativas que abarcan desde la reforma de la Constitución hasta la nacionalización de los impuestos en cuanto a su percepción, a base de coparticipaciones proporcionales y equitativas entre la Nación y los Estados Federales".

b. Desde el punto de vista del funcionamiento del Federalismo Fiscal, cada provincia debía ajustar sus gastos a su restricción presupuestaria. Una de las consecuencias fue la gran disparidad territorial de oportunidades en cuanto a la provisión de bienes públicos provinciales.

Esta etapa reunió características de Federalismo Competitivo, competencia tanto a nivel vertical (entre Nación y las provincias) como a nivel horizontal (entre las provincias). De esta forma se verificaban los resultados que predice la literatura económica sobre descentralización fiscal en un contexto de desequilibrios territoriales sin mecanismos de transferencias de fondos entre niveles de gobierno. Como cada nivel de gobierno debía financiar sus gastos con recursos propios, el gasto nacional era mucho mayor que el gasto provincial ya que disponía de fuentes de financiamiento más importantes. Dada esta situación, existían grandes diferencias entre los bienes de consumo público provinciales a los que podían acceder los ciudadanos según su jurisdicción de residencia.

II. Conformación del Régimen de Coparticipación Federal (1935-1979)

Contexto

La "Gran Depresión de 1930" tuvo su impacto en Argentina ya a mediados de 1929, con un Gobierno Nacional que basaba su recaudación en tributos al sector externo. Esta situación derivó en una significativa merma de la recaudación que el gobierno provisional decidió paliar por medio de la creación de dos nuevos tributos: el Impuesto a las Transacciones (1931) y el Impuesto a los Réditos (1932). Sin embargo, la recaudación inicial de estos nuevos tributos sólo compensó parcialmente la brusca caída en la recaudación de los Impuestos sobre el Comercio Exterior.

Es en este contexto que nace el Régimen de Coparticipación. El Gobierno Nacional se propuso reordenar el sistema tributario a los fines de lograr un mejor aprovechamiento de la base tributaria y de evitar la doble imposición. Por este motivo, el Congreso Nacional legisló la unificación de los Impuestos Internos (Ley 12.139), la transformación del Impuesto a las Transacciones en el Impuesto a las Ventas (Ley 12.143) y la prórroga del Impuesto a los Réditos (Ley 12.147), sancionando este conjunto de leyes en forma simultánea en los últimos días del año 1934, con vigencia a partir del 1° de enero de 1935. Las tres leyes preveían un régimen de distribución del produ-

cido de los impuestos respectivos entre la Nación, las provincias y la Capital Federal. En la primera de las leyes, como contrapartida a la obligación de las provincias adheridas de derogar sus impuestos existentes de carácter similar. En las dos últimas, como compensación por parte de la Nación a las provincias por la utilización de fuentes tributarias concurrentes (de tipo permanente o por tiempo determinado, respectivamente).

Unificación de Impuestos Internos (Ley 12.139)

La existencia de Impuestos Internos Nacionales establecidos en 1891 y la imposición por las provincias de Impuestos Internos dejó en evidencia la necesidad de formular un régimen más permanente.

La implementación de Impuestos Internos Provinciales planteaba dos tipos de dificultades. Por un lado, la doble imposición que generaba ineficiencias en la administración del impuesto y costos altos para el contribuyente. Por otro lado, las provincias productoras de bienes consumidos fuera de su jurisdicción podían "exportar" la carga de sus gastos sobre los contribuyentes residentes en otra jurisdicción.

Por estos motivos el Ejecutivo Nacional propuso un nuevo régimen de unificación de los Impuestos Internos, con una distribución del producido a los gobiernos provinciales que adhirieran mediante Ley-Convenio³.

La coparticipación de nuevos Impuestos Nacionales (Ley 12.143 y 12.147)

Además de plantearse un nuevo régimen para la distribución de los Impuestos Internos, se introdujo la participación de las provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en la recaudación de los dos impuestos recientemente creados: el Impuesto a los Réditos, que se prorrogó diez años; y el Impuesto a las Transacciones que fue reestructurado y pasó a denominarse Impuesto a las Ventas.

En ambas leyes la "distribución primaria" (distribución entre la Nación y las provincias y municipalidad de Buenos Aires) es igual. Se estableció que la Nación se llevaría el 82,5% del producido mientras que las otras jurisdicciones el 17,5% restante.

La Ley 12.139 (Impuestos Internos Unificados) preveía una vigencia de veinte años por lo que no fue modificada hasta 1955. Sin embargo, el régimen sufrió cambios durante el período posterior a 1943. Por una parte, se incorporó un nuevo impuesto al régimen de coparticipación: el Impuesto a las Ganancias Eventuales (1946) a distribuir de la misma manera que el Impuesto a los Réditos. Por otra parte, otro impuesto creado en el período, el Impuesto a los Beneficios Extraordinarios (1943 y 1944), pese a aplicarse en todo el territorio de la Nación, era ingresado en su totalidad a la Nación⁴.

Régimen de la Ley 12.956

Las modificaciones incorporadas a las Leyes 12.143 y 12.147 significaron un grave perjuicio para los gobiernos locales, ya que nunca se actualizaron los coeficientes fijados para la distribución de la recaudación y, al mismo tiempo, se estableció un tope máximo sobre lo que cada provincia y municipio podía recibir en concepto de Impuesto a los Réditos, dejando el excedente para la Nación. Recién en 1946, con el restablecimiento del funcio-

³La distribución del producido de los impuestos unificados tanto entre Nación y provincias, como entre cada una de las provincias se estableció mediante un mecanismo sumamente complejo, sólo explicable en función de los distintos intereses creados que se trataba de no lesionar abruptamente. Cabe destacar que la transición desde el momento inicial (1935) hasta el vencimiento (1954) estaba fijada por la Ley.

⁴Cabe destacar dos puntos importantes:

a. Si bien las dos Leyes de 1935 (Ley 12.143 y Ley 12.147) preveían que antes del 31 de diciembre de 1938 se establecerían las proporciones de distribución para el futuro, los coeficientes fijados inicialmente siguieron aplicándose hasta 1947 (Ley 12.956).

Este es un indicador de que, desde los comienzos del régimen, una vez fijada la distribución de la recaudación, es muy difícil modificarla aun cuando exista una disposición legal que lo ordene.

b. Por un Decreto-Ley de 1943 se estableció para el Impuesto a los Réditos un tope máximo a recibir por cada Provincia y la Municipalidad igual a lo percibido en 1943. El resto ingresaba al Gobierno Nacional. Estas modificaciones tuvieron un impacto significativo sobre la distribución primaria, tornándola más favorable para el Gobierno Nacional.

namiento del Congreso Nacional, esta situación se modificó. Los gobiernos provinciales presentaron diversos proyectos de ley que culminaron en la Primera Conferencia de Ministros de Hacienda (noviembre de 1946) con una recomendación unánime, recogida por el proyecto que el Poder Ejecutivo Nacional presentó a ambas Cámaras y que derivó en la Ley 12.956.

La Ley 12.956 significó un avance hacia una mayor sistematización del régimen e introdujo cambios tanto en la distribución primaria como en la secundaria. A continuación, se presentan las principales modificaciones introducidas en relación a la distribución primaria:

- a. unificó y amplió la cobertura de impuestos a coparticipar, ya que no sólo comprende el Impuesto a los Réditos (Ley 12.147), el Impuesto a las Ganancias Eventuales (asimilado al Impuesto a los Réditos en cuanto al mecanismo de coparticipación) y el Impuesto a las Ventas (Ley 12.143), sino que también comprende al recientemente creado Impuesto a los Beneficios Extraordinarios, que inicialmente no se coparticipaba;
- b. en cuanto a la distribución primaria, se amplió el porcentaje de provincias y Municipalidad del 17,5% al 21%, que representa un aumento del 20% a partir del año 1947;
- c. aparece por primera vez explícitamente la obligación de las provincias de "no aplicar gravámenes locales de naturaleza igual a los establecidos por las leyes de los referidos impuestos".

Situación hacia mediados de la década

Hacia mediados de la década de los años cincuenta comenzaron a presentarse nuevos elementos en las relaciones fiscales Nación-provincias. En primer término, los territorios nacionales se fueron convirtiendo en Provincias: de las 14 Provincias históricas se pasa a 22, quedando como único territorio nacional el de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud. Dicho proceso comenzó en 1951, con las actuales Provincias de Chaco y La Pampa, para continuar con Misiones (1953), y el resto de territorios nacionales (1955).

Esto significó un replanteo de la distribución primaria (Nación-Provincias), ya que hasta ese momento los gastos de los territorios nacionales se incorporaban al Presupuesto Nacional y la Nación percibía los tributos de tipo local recaudados en los territorios nacionales. También fue necesario rediseñar las relaciones entre provincias, ya que se incorporaban algunas jurisdicciones que presentaban rasgos sumamente diferenciales (por ejemplo, Santa Cruz y Chubut, de extensa superficie y bajísima densidad demográfica). En segundo término, deben mencionarse las fechas de expiración de los regímenes de coparticipación: para la Ley 12.139 (Internos) operaba a fines de 1954 y para la Ley 12.956 (Réditos, Ventas, etc.) se producía a fines de 1955. Esta última fue prorrogada por períodos anuales hasta el cambio en 1959 por la Ley 14.788.

Ley 14.390 (1954)

La distribución primaria se fijaba periódicamente de acuerdo a las siguientes fórmulas:

Ratio Participación de la Nación	$\frac{\text{Población Total del País}}{\text{Población Total del País} + \text{Población de las Provincias}}$
Ratio Participación de las Provincias	$\frac{\text{Población Total de las Provincias}}{\text{Población Total del País} + \text{Población de las Provincias}}$

En la práctica, y luego de la provincialización de los ex territorios nacionales, los porcentajes respectivos oscilaron alrededor del 54% para la Nación y el 46% para el conjunto de provincias. La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires continuaba excluida de este régimen.

Nuevamente pueden observarse en esta ley dos puntos que fortalecen a la Nación respecto de las provincias y modifican en los hechos la distribución final. Por un lado, se incluyó una cláusula de escape en favor de la

Nación por la cual se excluía de la masa coparticipable a los Impuestos Internos Nacionales cuyo producido se hallara afectado a la realización de inversiones y obras de interés nacional. Por el otro, se creó un Tribunal Arbitral encargado de controlar el régimen en cuya composición predominaba claramente la Nación: presidido por el Procurador del Tesoro de la Nación, con dos vocales permanentes nombrados por el Ministerio de Hacienda de la Nación y otros dos vocales rotativos designados por las provincias⁷. Esta situación se prolongó hasta finales de la década sin modificaciones gracias a las prórrogas que se realizaron anualmente.

Ley 14.788 (1959) y sus prórrogas

El cambio más importante se refiere a la distribución primaria, dado que las proporciones se establecen para que progresivamente se alcance en el año 1963 un porcentaje de distribución de 36% para el conjunto de provincias, 6% para la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y el resto (58%), para la Nación. A efectos de facilitar el período de transición, se estableció un aumento escalonado en el porcentaje de las provincias (y un correlativo descenso escalonado en el porcentaje de la Nación).

Con esta Ley se alcanzó la madurez en lo referente a las regulaciones concernientes a la coparticipación de este grupo de impuestos. Cabe destacar que se formó la Comisión de Contralor e Índices para tomar a su cargo la gestión del régimen y el control de las obligaciones de cada una de las partes. A diferencia del Tribunal Arbitral (Ley 14.390), esta Comisión tenía una composición favorable para las provincias, ya que estaba constituida por un representante de la Nación y un representante de cada provincia.

Al caducar a fines de 1963 el plazo de vigencia de la Ley 14.788, se aprobó la prórroga de la misma, con una modificación ulterior en la distribución primaria en favor de las provincias, a las que se les asignaba el 40% de la recaudación de los impuestos coparticipados por dicha ley (un aumento del 11% en la parte provincial).

Transición a la Reforma

En 1967 y en 1968 se modificó el régimen de la Ley 14.788. En particular, la modificación significó una mejora para Nación a expensas de las provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en el primer año, y a costas de esta última en el segundo año. El porcentaje del conjunto de provincias pasó del 40% a que había llegado en 1964 al 35,46% fijado para 1967 y años sucesivos, en tanto que el porcentaje de la Municipalidad, que estaba fijado en el 6% desde 1959 se redujo al 5,32% en 1967 y al 2,66% a partir de 1968.

Este corte en la coparticipación relativa provincial y municipal (del 11% en el primer caso y del 56% en el segundo) originó en su momento la necesidad de adoptar alguna medida compensatoria desde el punto de vista financiero. Ello se instrumentó a través de la creación del Fondo de Integración Territorial (FIT) con el fin de brindar ATN para la financiación de obras públicas de interés de una o más provincias.

Durante este periodo los Réditos, Ventas y el Impuesto Sustitutivo del Gravamen a la Transmisión Gratuita de Bienes ganaron participación en el régimen frente a los Impuestos Internos que pasaron de representar el 37,9% de la coparticipación en 1958 a ser sólo el 26,4% en 1972 (Porto, 2003).

La Reforma de 1973 (Ley 20.221)

La Reforma al Régimen de Coparticipación estuvo precedida por un período de análisis y estudio que culminó aceleradamente en 1972 a causa del apoyo que el Gobierno Nacional debía proveerle a las provincias, a través de ATN, para que éstas cubran sus déficits. Éstas se encontraban atravesando una situación de desbalance en sus finanzas públicas como consecuencia de una nueva política salarial, de carácter permanente, de equiparación de salarios provinciales y municipales a los de Nación.

Este contexto llevó a cotejar la posibilidad de un aumento sustancial de la participación provincial, a expensas de

⁷Con la Ley 14.390 se alcanza una madurez del sistema referido a los Impuestos Internos que subsistirá hasta 1973, fecha en que sus principales disposiciones se incorporan al nuevo régimen establecido en dicho año.

⁸Por último, se estimó conveniente simplificar el sistema, unificando en una sola Ley la Coparticipación de grupos de impuestos que, por razones históricas, obedecían a regímenes diferentes.

la participación del Gobierno Nacional, para devolver a las provincias -especialmente en vísperas de la asunción de las autoridades en cada una de ellas- una mayor autonomía financiera, reduciendo la excesiva dependencia del Tesoro Nacional. Ello se tradujo en una revisión de los porcentajes de participación: en un primer proyecto (1971) se elevaron en forma gradual hasta arribar a una meta del 50% para el conjunto de provincias en el término de cinco años; en el proyecto definitivo (1973) se llegó al cambio inmediato de los porcentajes⁸.

El objetivo principal era el de reducir la dependencia del Tesoro Nacional que tenían los gobiernos provinciales, garantizándoles una mayor estabilidad en sus sistemas financieros por medio de un importante incremento en la coparticipación. Asimismo, fortalecer el concepto de federalismo solidario e igualdad de oportunidades al reconocer la necesidad de un tratamiento diferencial a las provincias con menores recursos con el propósito de que puedan proveer un nivel de bienes y servicios públicos suficientes para su población. Por último, lograr una simplificación en el régimen que facilite el mecanismo de distribución y la actividad de los órganos de administración y control.

Entre las características más salientes se destaca el establecimiento de un sistema único para distribuir todos los impuestos coparticipados y, en relación a la distribución primaria, la asignación por partes iguales del monto total de impuestos coparticipables ente la Nación y las provincias. Se creó el Fondo de Desarrollo Regional (FDR), a los fines de darle continuidad al régimen del FIT, al que se le asignó un 3% de la recaudación total. Se estableció que el régimen regiría desde el 1 de enero de 1973 hasta el 31 de diciembre de 1980, fecha en que se dispondría de los resultados del próximo Censo Nacional de Población y Vivienda, los cuales aportarían la información básica para la determinación de los porcentajes de distribución secundaria⁹. Si bien, con posterioridad a la reforma de 1973 no existió ninguna modificación adicional al régimen de coparticipación durante esta década, cabe destacar el proceso de descentralización fiscal que se llevó a cabo a fines de los 70. En este proceso predominaron reformas en las áreas educativa y sanitaria y tuvo como motivación excluyente la decisión del Gobierno Nacional de modificar en su favor las relaciones financieras con las provincias y municipios, todo esto en un contexto de golpe de Estado y gobierno de facto.

⁹La Ley 20.221 incorpora diversas novedades respecto a los regímenes anteriores. A continuación, se detallan los mismos.

a. Cobertura del Régimen

Se establece de forma muy amplia la enumeración de los impuestos sujetos a coparticipación. El propósito era ponerle fin a las dificultades que habían amenazado el funcionamiento de los regímenes anteriores toda vez que se creaba un nuevo impuesto; no coparticipable según el criterio de Nación mientras que coparticipable a criterio de las provincias.

Sin embargo, en la Ley 20.221 se establece una excepción. "Se excluyen de esta ley los Impuestos Nacionales cuyo producido se halle afectado a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, declarados de interés nacional". A su vez, esta excepción tiene un límite. "Cumplido el objeto de creación de estos impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se incorporarán al sistema de coparticipación de esta ley".

b. Obligaciones de las provincias

A los fines de evitar situaciones pasadas respecto de la imposición por parte de las provincias de tributos análogos a los nacionales coparticipados, la Ley detalla minuciosamente estas situaciones. La Ley determina que "de esta obligación se excluyen expresamente los impuestos provinciales sobre: la propiedad inmobiliaria, el ejercicio de actividades lucrativas, las transmisiones gratuitas de bienes, los automotores y los actos, contratos y operaciones a título oneroso". Con esta cláusula, se garantiza a las provincias un cierto núcleo fundamental de tributos propiamente provinciales, bajo cualquier circunstancia, aún si la Nación impusiera gravámenes similares. En este último caso, la Nación debe coparticipar del producto del gravamen nacional sin necesidad de que las provincias tengan que derogar sus tributos provinciales análogos.

c. Comisión Federal de Impuestos

Como se ha mencionado anteriormente, la unificación de los Regímenes de Coparticipación obligó a estructurar un único cuerpo interpretativo de las disposiciones y con las facultades suficientes para cumplir sus fines. Es así como nace la Comisión Federal de Impuestos.

Entre las funciones previstas para la Comisión se encuentra la de "intervenir con carácter consultivo en la elaboración de todo proyecto de legislación tributaria nacional".

¹⁰La política de descentralización instrumentada ha derivado en serios costos en materia de "cohesión social". Tanto en el campo sanitario como en la provisión de educación se pueden identificar una multiplicidad de respuestas locales, en lo referido tanto a la forma en que adopta el proceso como a sus resultados en términos de equidad y eficiencia. La ausencia de coordinación desde el nivel central permitió una gran heterogeneidad de conductas a nivel provincial y municipal que responde, a grandes rasgos, a la configuración previa de cada sistema y a la política sectorial adoptada en cada lugar, como respuesta al propio proceso descentralizador. Estas respuestas, a su vez, están estrechamente condicionadas por la restricción financiera que opera de manera muy diversa en cada jurisdicción. De esta manera, las posibilidades de mejorar los servicios sociales descentralizados están delimitadas por el grado de desarrollo económico-social, productivo y la capacidad de financiamiento de cada jurisdicción. A su vez, las potencialidades de desarrollo de cada una de ellas están determinadas, en buena parte, por el estado y nivel de su capital humano y cultural, lo cual está directamente vinculado con las posibilidades que tenga su población de acceder a buenos niveles de educación y sanitarios.

Tanto la transferencia de establecimientos hospitalarios como la educación primaria tuvieron como propósito explícito la modificación de la coparticipación efectiva. Sin embargo, no han existido transferencias de recursos específicas para atender el financiamiento de los servicios transferidos ni se diseñaron mecanismos compensatorios con anterioridad a las transferencias¹⁰ (Cetrángolo, O. y Gatto, F., 2002). Dicho de otra manera, los Estados Provinciales debieron hacerse cargo de los gastos relacionados a los servicios transferidos por el Estado Nacional, sin que hubiera una consecuente reasignación de recursos para afrontarlos, lo cual perjudicó de manera notable a las finanzas de las provincias.

La Ley 21.809 y la Ley 21.810 de junio de 1978 facultaron al Gobierno Nacional a transferir a las provincias que firmasen el convenio correspondiente las escuelas de enseñanza pre-primaria y primaria. Esta transferencia era extensible a todo el personal, docente y no docente, quedando incorporado de pleno derecho a la administración provincial no pudiendo percibir una remuneración inferior a la que percibían en Nación al momento de la transferencia. Lo mismo ocurrió con la infraestructura asociada a dicha actividad. Como ya se ha comentado, la legislación no establecía el traspaso de ningún recurso o fuente de financiamiento para que las provincias afrontasen estos gastos adicionales.

Por otro lado, la Ley 21.883 de noviembre de 1978 aprobó los convenios suscriptos entre el Gobierno Nacional y diversas provincias¹¹, entre ellas Buenos Aires, por medio de los cuales se transfirieron a dichas jurisdicciones los establecimientos asistenciales nacionales que se mencionaban en cada convenio¹². La transferencia abarcaba tanto la infraestructura, equipamiento y mobiliario como el personal, a quienes no podía ofrecerles una remuneración inferior a la que percibían en el ámbito nacional.

III. Crisis del Régimen de Coparticipación Federal (1980-2002)

Reforma tributaria de 1980 (Leyes 22.293 y 22.294)

La reforma obedeció a razones de política impositiva nacional, sustituyendo la recaudación proveniente de ciertos tributos (Contribuciones Patronales para Seguridad Social y Viviendas; diversos impuestos y aportes específicos, la mayoría de ellos con afectación específica a la realización de gastos del Gobierno Nacional) por la mayor recaudación del Impuesto al Valor Agregado a obtener mediante la ampliación de su base imponible y la elevación de su alícuota. Se pensaba que la reforma sería neutra en cuanto a la recaudación pero que tendría importantes efectos económicos, entre otros, la disminución de costos, el aumento de la competitividad y la elevación de la tasa de crecimiento.

La reforma significaría un ordenamiento de las finanzas públicas nacionales, al eliminar la afectación especial de recursos a determinados gastos. Para asegurar que los gastos del Gobierno Nacional en las finalidades de Seguridad Social y Viviendas pudieran seguir desarrollándose adecuadamente, se estableció un mecanismo automático y rápido de aporte a los mismos, mediante la afectación de fondos provenientes de la recaudación impositiva del Régimen de Coparticipación Federal. Se trataba de una precoparticipación que no tenía límite superior en cuanto al gasto nacional a financiar. Se insertó así en el Régimen de Coparticipación Impositiva, por primera vez, un elemento atípico: el monto de ciertos gastos del Gobierno Nacional, decididos unilateral y discrecionalmente por éste, sin límites precisos¹³.

Fue notable el perjuicio que se ocasionó a las provincias al disminuir sensiblemente el monto coparticipado. En un intento de buscar un paliativo para esta situación, se extendió el concepto de cobertura de los gastos de Seguridad Social para abarcar también los gastos similares realizados por los gobiernos locales.

¹¹Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Entre Ríos, Salta, Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

¹²En el caso de PBA, el Hospital Nacional "Vicente López y Planes" (Gral. Rodríguez), el Hospital Nacional de Ezeiza y sus centros periféricos (Esteban Echeverría), el Hospital Nacional "Prof. Dr. Ramón Carrillo" (Tres de Febrero), el Hospital Nacional "José A. Estévez" (Lomas de Zamora), el Hospital Nacional "Gral. Manuel Belgrano" y el Hospital Nacional "Prof. Dr. Mariano R. Castex" y sus centros periféricos (San Martín), el Hospital Nacional "Prof. Dr. Ricardo Finochietto" y sus centros periféricos (Avellaneda), el Hospital Nacional "Prof. Dr. Gregorio Aráoz Alfaro" y sus centros periféricos (Lanús) y la Colonia Nacional "Dr. Domingo Cabred" (Luján).

¹³En 1981 se propició un mecanismo especial de garantía de la coparticipación provincial como paliativo a la situación creada por la Ley 22.293.

¹⁴A través de la Ley de Presupuesto de 1981.

También formó parte de la reforma, la eliminación¹⁴ de la coparticipación impositiva recibida por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires alegando como fundamento que la misma contaba con recursos suficientes ya que aún sin recibir dicho monto se veía relativamente favorecida respecto de las restantes jurisdicciones al no tener que hacer frente a los gastos de Policía ni del Poder Judicial (a diferencia de las provincias). Con la transferencia de escuelas, hospitales y subterráneos esta situación se había atenuado; y con la transferencia de los ferrocarriles metropolitanos y de Obras Sanitarias a la comuna metropolitana y a la Provincia de Buenos Aires conjuntamente, se llegó a una situación de mayor equilibrio. A su vez, debe tenerse en cuenta que en la Capital Federal no se otorgaban beneficios por los regímenes de promoción industrial y minera ni subsidios forestales. La eliminación de la coparticipación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires entró en un concepto de política territorial global, que procuraba la descentralización del país, adecuando los diversos mecanismos de las finanzas públicas a este objetivo¹⁵. Como consecuencia de esta reforma, el régimen de coparticipación federal entró en una grave crisis con dos efectos importantes. Por un lado, fue perdiendo significación en el total de fondos transferidos desde la Nación hacia las Provincias. Las pérdidas tuvieron que ser compensadas con ATN, de asignación discrecional por el Gobierno Nacional. Los ATN superaron en magnitud cuantitativa a los fondos del régimen de coparticipación. Por otro lado, llevó a las partes (Nación-provincias y provincias entre sí) a posiciones irreconciliables que hicieron que el régimen caducara el 31 de diciembre de 1984, al cumplir medio siglo de existencia (el gobierno constitucional había prorrogado el plazo de vigencia de la Ley por un año)¹⁶.

El efecto más importante de la reforma de 1980, desde el punto de vista del régimen de coparticipación federal de impuestos, fue la drástica modificación de la distribución primaria que significó una pérdida importante para los gobiernos locales (21%).

Durante los últimos años del gobierno de facto y ante el inminente vencimiento del Régimen de Coparticipación el 31 de diciembre de 1983, se intentó generar acuerdos entre la Nación y las provincias sin ningún éxito. Cuando asume el gobierno constitucional, atento a los tiempos que requiere la tramitación parlamentaria en el Gobierno Nacional y la adhesión en las legislaturas provinciales del Régimen de Coparticipación, prorrogó la vigencia de la Ley 20.221 por un año más. Desde su asunción el gobierno constitucional afrontó una situación de permanente conflicto. El tema adquirió una importancia similar, tanto desde el punto de vista político como económico, al de las políticas cambiaria, monetaria y salarial.

Acuerdos Transitorios 1985-1987

Al finalizar el año 1984 caducó el régimen legal básico. Por primera vez en cincuenta años la Argentina no tuvo una norma institucional que regulara las relaciones financieras entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales. Hasta la sanción del Presupuesto Nacional de 1985 el vacío se llenó precariamente, a través de un acto unilateral del Poder Ejecutivo Nacional que instruyó al Banco de la Nación Argentina a seguir distribuyendo diariamente entre las provincias los fondos provenientes de la recaudación de impuestos coparticipados. Con la sanción del Presupuesto Nacional para 1985 se regularizó la situación: todos los fondos ingresaron al Tesoro Nacional y la asignación a provincias se hizo por la vía del Presupuesto. Desde el 1 de enero de 1985 desapareció la Coparticipación Federal y todos los fondos girados a las provincias fueron ATN.

El largo período de estudio y negociación llevó a pensar que, debido a los conflictos de intereses de las partes, la solución era casi imposible. Ante la incapacidad del Congreso Nacional de encontrar una solución, se trasladó el poder de decisión a los Acuerdos o Pactos entre los Poderes Ejecutivos Nacional y Provincial. A esta etapa la literatura especializada la suele denominar "Federalismo Coercitivo", y en estos años se dará lugar a su consolidación.

"Régimen transitorio"

El proceso de negociación y pujas continuas entre Nación y provincias ocurrido entre 1985 y 1987 llevó a que

¹⁵Con la Ley de Presupuesto de 1983 se restituyó a la coparticipación a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

¹⁶En medio de la crisis se fueron eliminando, total o parcialmente, las modificaciones introducidas en 1980. Se reimplantaron los Aportes Patronales al FONAVI desde el 1 de enero de 1984 con la misma alícuota que en 1980 y los Aportes Patronales para Seguridad Social con una alícuota 50% más baja que la de 1980.

ambas partes reconocieran la necesidad de sancionar una norma legal que le diera más estabilidad al régimen, lo cual derivó en la sanción de la Ley 23.548. La debilidad política del Gobierno Nacional frente a la fortaleza de los Gobiernos Provinciales, llevaron a que se pudiera sancionar un "régimen transitorio" que regiría en 1988 y 1989. Conscientes de los perjuicios de caer nuevamente en un vacío legal, se incluyó una disposición de prórroga automática si el Congreso Nacional no sancionaba antes una nueva Ley.

La Ley 23.548 continúa con los mecanismos regulatorios de las Leyes anteriores: la centralización de determinados impuestos en cabeza del Gobierno Nacional y la coparticipación de lo recaudado entre el Gobierno Nacional y el conjunto de Gobiernos Provinciales ("distribución primaria") y la parte provincial entre los Gobiernos Provinciales ("distribución secundaria"). En la definición de la masa coparticipable se intentó precisar que todos los impuestos, salvo los mencionados expresamente, existentes o a crearse, eran coparticipables (especial mención se hace al Impuesto sobre los Combustibles, que había sido la principal fuente de disputas en los últimos años, declarándolo integrante de la masa coparticipable). Pero ese intento de precisar la masa coparticipable se vio frustrado al incorporar varias vías de escape (se excluían los impuestos que tengan otros regímenes de distribución, los que tuvieran afectación específica al momento de sanción de la Ley o los que se afectarían a fines determinados en el futuro)¹⁷.

La distribución primaria se fijó en 56,66% para las provincias y el restante 42,34% para Nación. La participación de las provincias surge como resultado de sumarle al porcentaje que había establecido la Ley 20.221 (48,5%) un 8,16% adicional. Este último porcentaje constituye el costo estimado de la transferencia de servicios de la Nación a las provincias a fines de los años setenta. Las partes se comprometían a no establecer tributos análogos a los coparticipables.

La Ley fijó una cláusula novedosa por la cual la suma a distribuir a las provincias no podía ser inferior al 34% de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tengan o no el carácter de coparticipables.

Otra novedad importante de la Ley es que por primera vez legisló sobre los ATN, fijando un límite al monto total a distribuir y una mecánica para su distribución. Se destinaba el 1% del monto recaudado de impuestos coparticipables para el "Fondo de Aportes del Tesoro Nacional." Se establecía que el fondo se destinaría a atender situaciones de emergencia y desequilibrio financieros de los Gobiernos Provinciales y sería previsto presupuestariamente en Jurisdicción del Ministerio del Interior, quien sería el encargado de su asignación. Con la finalidad de darle transparencia al régimen, la Ley establecía que el Ministerio del Interior informaría trimestralmente a las provincias sobre la distribución de los fondos, indicando los criterios seguidos para la asignación. El límite del 1% era inflexible ya que, según la Ley, el Poder Ejecutivo no podría girar suma alguna que supere el monto resultante. La intención era preservar un mecanismo para enfrentar emergencias y a la vez limitarlo para evitar los abusos de los años anteriores.

La Ley 23.548 modificó la distribución secundaria con la finalidad de revertir algunos de los desvíos generados por los regímenes anteriores. Esto provocó que provincias antes receptoras de una mayor cantidad de fondos, se hubieran embarcado en gastos provinciales más altos. Con la nueva Ley se puso de manifiesto la necesidad de socorrer financieramente a dichas jurisdicciones. Esto último, sumado a la baja recaudación de 1988, llevó a la sanción de distintas leyes que impactaron en la relación Nación-provincias. Entre ellas, la creación de un Impuesto sobre los Intereses y Ajustes de los Depósitos a Plazo Fijo que se distribuía entre la provincias de forma ad-hoc, la emisión por la Nación de un Bono para el saneamiento Financiero Provincial y la emisión de un bono Federal, coparticipable entre la Nación y las provincias.

La Ley 23.548 es el primer instrumento legal regulatorio de las relaciones fiscales Nación-Provincias surgido del funcionamiento pleno del Federalismo tal cual ocurría desde mediados de la década de 1980, cuyo rasgo principal fue el acuerdo entre partes y, para algunos autores, la coercitividad. La propia denominación de "régimen transitorio", la vigencia por sólo dos años y la aprobación sin debate en la Cámara de Diputados son muestras

¹⁷ARTICULO 2º — La masa de fondos a distribuir estará integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, con las siguientes excepciones:

- Derechos de importación y exportación previstos en el artículo 4 de la Constitución Nacional; b) Aquellos cuya distribución, entre la Nación y las provincias, esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación;
- Los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a propósitos o destinos determinados, vigentes al momento de la

de ello. Los actores cambiaron en este período: del Congreso Nacional, su ámbito natural, al de Acuerdos entre partes. Estos Acuerdos y Pactos dominarán la década de los noventa.

Consolidación del Federalismo de Acuerdos

Durante el período hiperinflacionario no hubo lugar para discusiones parlamentarias sobre el Régimen de Coparticipación sino que se intentaba evitar el colapso por medio de políticas ad-hoc. La Ley 23.548 continuó vigente sin modificaciones aún con la vuelta a la estabilidad macroeconómica, sin embargo, desde la reforma tributaria nacional de febrero de 1991 se comenzó a recorrer un camino similar al del principio de los ochenta. Los rasgos de ese retorno fueron la reaparición de los “tres pilares” de la reforma fiscal en la esfera nacional:

- a. la transferencia de servicios a las provincias sin contrapartida financiera;
- b. las “precoparticipaciones”; y
- c. la limitación del poder tributario de los Gobiernos Provinciales y Municipales

Un indicador de la inestabilidad a la que ha estado sujeto el régimen fue la cantidad de Leyes y Decretos del Gobierno Nacional que de forma directa o indirecta modificaron lo establecido por el régimen básico de la Ley 23.548. El primer pilar de la reforma se estableció por Ley 24.049 del 2 de enero de 1992 que transfirió a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires los servicios educativos administrados por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, así como también las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos. Se transfirieron también otras funciones de menor impacto presupuestario. Nuevamente, al igual que lo ocurrido a finales de la década de 1970, este traspaso de servicios públicos a las jurisdicciones provinciales no estuvo acompañada de una transferencia de recursos necesarios para afrontarlos, impactando negativamente en las finanzas de las provincias.

El artículo 14 de dicha Ley establece claramente que el gasto transferido a las provincias se financia con la parte provincial fijada en la Ley 23.548 por medio de una retención que haría la Secretaría de Hacienda de Nación. Esto significó un cambio en la distribución primaria a favor de la Nación, con pérdida para todas las provincias. El segundo párrafo del artículo establecía que la retención sería operativa si la recaudación para 1992 se incrementaba respecto del año anterior. Este párrafo fue utilizado por el Gobierno Nacional para crear confusión sobre quién estaba financiando los servicios transferidos; como la retención era sólo operativa si la recaudación aumentaba, se publicitó que se transferían funciones y recursos.

El segundo artículo que merece atención es el 26º que establece que “los participantes en el sistema de la Ley 23.548, deberán presentar en el período legislativo de 1992 un proyecto de Ley sustitutiva del régimen vigente de coparticipación federal de impuestos”. Esta cláusula se repetirá a lo largo de los años por venir sin que nadie cumpla con los compromisos asumidos. Estos compromisos que no se cumplen pasan a engrosar la artillería del llamado Federalismo Coercitivo.

El segundo pilar lo constituyeron las precoparticipaciones -detracciones antes de la distribución primaria- sobre la masa coparticipable con destino a un determinado sector. A las relaciones verticales Nación-provincias se agregaron las sectoriales (previsión social versus el resto), proceso que se agudizará en la década siguiente. Por el Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales¹⁸ (Poderes Ejecutivos) se estableció que el Gobierno Nacional quedaba autorizado a retener un 15%, más una suma fija de 43,8 millones de pesos mensuales de la masa coparticipable de la Ley 23.548 en concepto de aportes de todos los niveles estatales, con destino a:

promulgación de esta Ley, con su actual estructura, plazo de vigencia y destino. Cumplido el objeto de creación de estos impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se incorporarán al sistema de distribución de esta Ley;

d) Los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la Nación y las provincias. Dicha afectación deberá decidirse por Ley del Congreso Nacional con adhesión de las Legislaturas Provinciales y tendrá duración limitada.

Cumplido el objeto de creación de estos impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se incorporarán al sistema de distribución de esta Ley.

Asimismo, considéranse integrantes de la masa distribuible, el producido de los impuestos, existentes o a crearse, que graven la transferencia o el consumo de combustibles, incluso el establecido por la Ley 17.597, en la medida en que su recaudación exceda lo acreditado el Fondo de Combustibles creado por dicha ley.

¹⁸Ley 24.130. 22 de septiembre de 1992.

- a. el 15% para financiar el Sistema Nacional de Previsión “y otros gastos operativos”;
- b. la suma fija para distribuir entre provincias con problemas financieros, por los montos establecidos en el mismo Acuerdo.

Una novedad es que la Nación aceptó la transferencia de las Cajas Provinciales de Jubilaciones y Pensiones de las provincias con las que celebre convenios. Hasta las reformas de los años noventa la totalidad de las provincias argentinas se había reservado la facultad de instituir y administrar sus propios regímenes previsionales para los empleados de sus administraciones públicas. Sin embargo, la situación cambió sustancialmente a partir de la creación del nuevo Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) en 1993. Con el objeto de asegurar el financiamiento del nuevo esquema se sucedieron diversos acuerdos con las provincias mediante los que éstas cedieron recursos coparticipables con ese destino. Además de la cesión de porciones de impuestos particulares antes y después de esa reforma, el Pacto Fiscal de 1992 estableció la cesión del 15% de los recursos coparticipables de las provincias. Un año después se acordó la posibilidad de ceder las cajas previsionales de las provincias que así lo quisieran a la Nación. Durante 1994 y 1997, diez provincias¹⁹ y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires transfirieron al ámbito de la seguridad social nacional sus cajas previsionales de empleados públicos. Gran parte de estas jurisdicciones²⁰ acumulaban fuertes déficits en sus sistemas de previsión social. Por su parte, otras 13 jurisdicciones decidieron continuar haciendo uso de su facultad constitucional de contar con regímenes previsionales propios para los empleados de sus administraciones públicas (Cetrángolo, O. y Folgar, J., 2018).

El tercer pilar fue el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, firmado entre los Poderes Ejecutivos en agosto de 1993²¹. En él se dispuso una severa restricción a la utilización del potencial tributario de las provincias y sus municipalidades por la vía de la derogación de algunos impuestos provinciales y municipales, la modificación de otros, la fijación de límites para las bases imponibles y las alícuotas y la fijación de pautas para la sustitución de otros impuestos. El ya débil sistema tributario provincial y municipal se vio adicionalmente limitado.

Otro punto de interés es que entre los impuestos a derogar por las provincias aparecían algunos (por ejemplo, Débitos Bancarios) que luego serían restablecidos por el propio Gobierno Nacional. Está claro que a lo largo del período se fueron modificando las relaciones entre la Nación y las provincias. Existen tres leyes que merecen mención especial en tanto implican cambios sustanciales en dicha relación y/o implicancias futuras imprevistas.

La Ley Federal de Educación²² establecía una obligación de gastar en educación y, a su vez, de duplicar en 5 años dicho gasto. La Nación se comprometía, en caso de no contarse con los recursos suficientes, a aportarlos a partir de impuestos directos por crearse. La segunda Ley es la que creó el Fondo Nacional de Incentivo Docente (Ley 25.053) que implicaba un avance sobre impuestos provinciales (Automotores) con destino a mejorar las retribuciones de los docentes de escuelas públicas y de gestión privada subsidiadas. Estas dos Leyes constituyeron nuevos avances sectoriales sobre el sistema tributario y sobre las Leyes de reparto entre la Nación y las provincias. A los viejos actores (Nación-Provincias) se agregaron, primero, los actores representativos de la Previsión Social y, segundo, los del sector educativo.

Por último, cabe mencionar la Ley 24.073 de 1992 en la que se detallan diversas transferencias que se financiarán con parte de la recaudación del Impuesto a las Ganancias. Entre ellas, se distribuiría entre todas las provincias, a excepción de Buenos Aires, de acuerdo al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas el 4% de la recaudación que debería ser afectada a obras de infraestructura social básica. Un 2% de la recaudación debía ser destinado al Fondo de Aporte del Tesoro Nacional a las provincias. Por último y, a los fines de las discusiones futuras, siendo el punto más importante de la normativa, el 10% de la recaudación del impuesto se destinaría al Fondo de Financiamiento de Programas Sociales del Conurbano Bonaerense, a ser administrado y ejecutado por PBA.

En 1994 se le da jerarquía constitucional al régimen de coparticipación federal de impuestos. En la Constitución

¹⁹Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán.

²⁰Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego.

²¹Decreto 1807/93.

²²Ley 23.906 de abril de 1991.

se establecieron los principios generales y se fijó la obligación de dictar una nueva Ley de coparticipación antes del 31 de diciembre de 1996.

El Compromiso Federal del 6 de diciembre de 1999 se firmó entre el Gobierno Nacional y los gobernadores electos. Fue ratificado por Ley del 15 de diciembre de 1999. En este documento se acordó "acentuar el cumplimiento de los temas pendientes del Acuerdo de agosto de 1993" y se comprometieron a bajar el gasto público y a cumplir una serie de obligaciones entre las que se encontraba sancionar una nueva Ley de Coparticipación de Impuestos. Una novedad fue la aparición de un nuevo personaje (sector) en la escena: el Fondo Anticíclico, financiado con recursos coparticipables. Al "Compromiso Federal" le sigue el "Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal" en el que se ratificó el compromiso anterior, excepto en lo que se hubiera modificado. Las modificaciones de los años noventa alteraron significativamente tanto la distribución primaria como la secundaria de la coparticipación. La distribución primaria que la Ley 23.548 fijaba en el 57,048% para las provincias cae alrededor del 46% a fines de los noventa, sin contar el efecto de las transferencias de servicios de 1992.

El paso siguiente fue el "Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases para un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos", sancionado en medio de la crisis macroeconómica de 2002. El Acuerdo tenía tres objetivos básicos:

- a.** sancionar un Régimen de Coparticipación de Impuestos;
- b.** hacer transparente la relación fiscal Nación-Provincias; y
- c.** refinanciar y reprogramar deudas provinciales.

Sobre el tema coparticipación, las partes "se comprometen a sancionar un Régimen integral de Coparticipación Federal de Impuestos antes del 31 de diciembre de 2002."

1.2. Régimen actual de distribución primaria de recursos

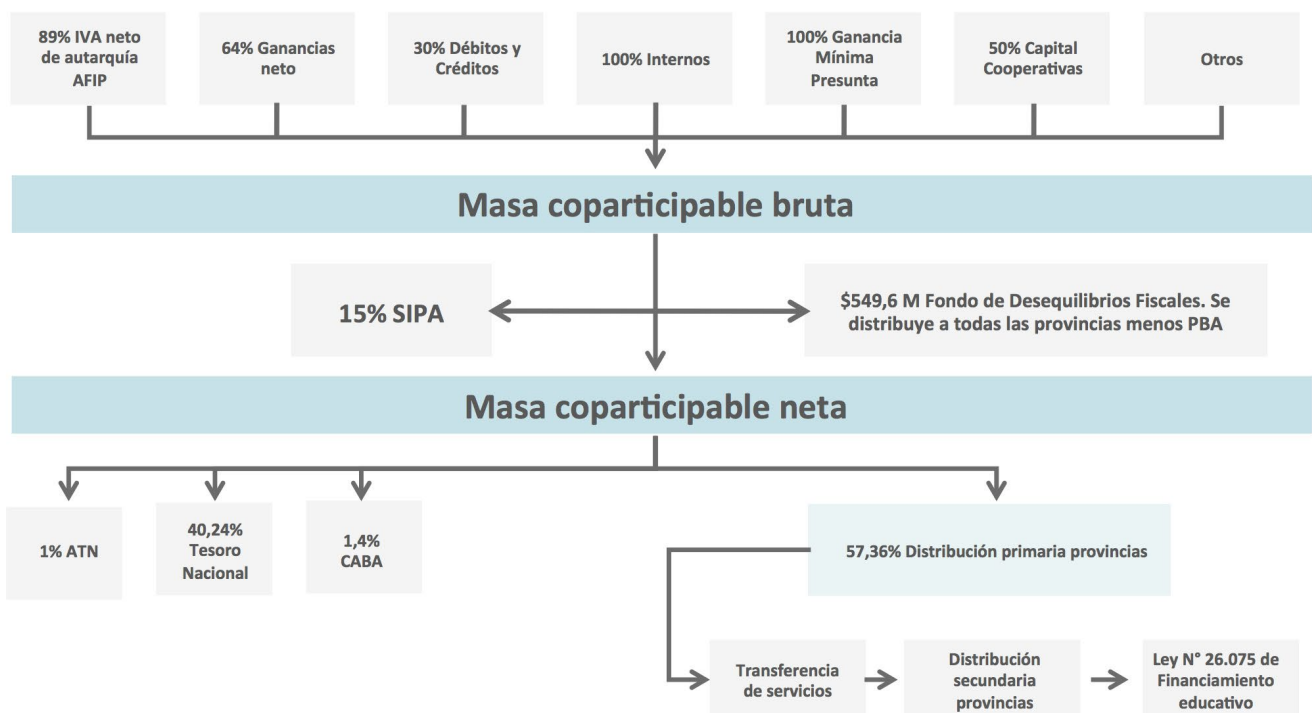
Continuidad sin Ley Convenio

A partir de 2002 no se produjeron cambios significativos en el Régimen de Coparticipación. Si bien en la actualidad continúa vigente la Ley 23.548, la distribución primaria de los tributos coparticipados, al no existir la Ley Convenio, debe necesariamente detallarse según las disposiciones de cada una de las normas que intervienen en el sistema (Carlos Daniel Snopek, s.f.).

Entre 2003 y 2015 la masa coparticipable bruta se formaba a partir de los siguientes impuestos (Ministerio de Economía. Secretaría de Hacienda. Dirección Nacional de Asuntos Provinciales):

- IVA neto de 1,9% por autarquía de AFIP (89%)
- Ganancias neto de deducciones (64%)
- Créditos y Débitos en Cuenta Corriente (30%)
- Internos (100%). Incluye:
 - Tabaco
 - Bebidas Alcohólicas
 - Cervezas
 - Bebidas Analcohólicas
 - Jarabes
 - Extractos y Concentrados
 - Servicio de Telefonía Celular y Satelital
 - Objetos Suntuarios
 - Vehículos Automóviles y Motores, Embarcaciones de Recreo o Deportes y Aeronaves.
- Ganancia Mínima Presunta (100%)
- Intereses Pagados (100%)
- Capital de las Cooperativas (50%)
- Otros (100%). Incluye:
 - Premio a los Juegos (83,34%)
 - Transferencia de Inmuebles (100%)
 - Bienes Personales (93,7%)
 - Otros coparticipados (100%).

ESQUEMA 1. Masa coparticipable bruta y Masa coparticipable neta. Año 2003-2015.



De esta masa coparticipable bruta se extrae un 15% para financiar el Sistema Nacional de Seguridad Social y otros gastos operativos y \$549,6 millones anuales fijos para el Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales Provinciales.

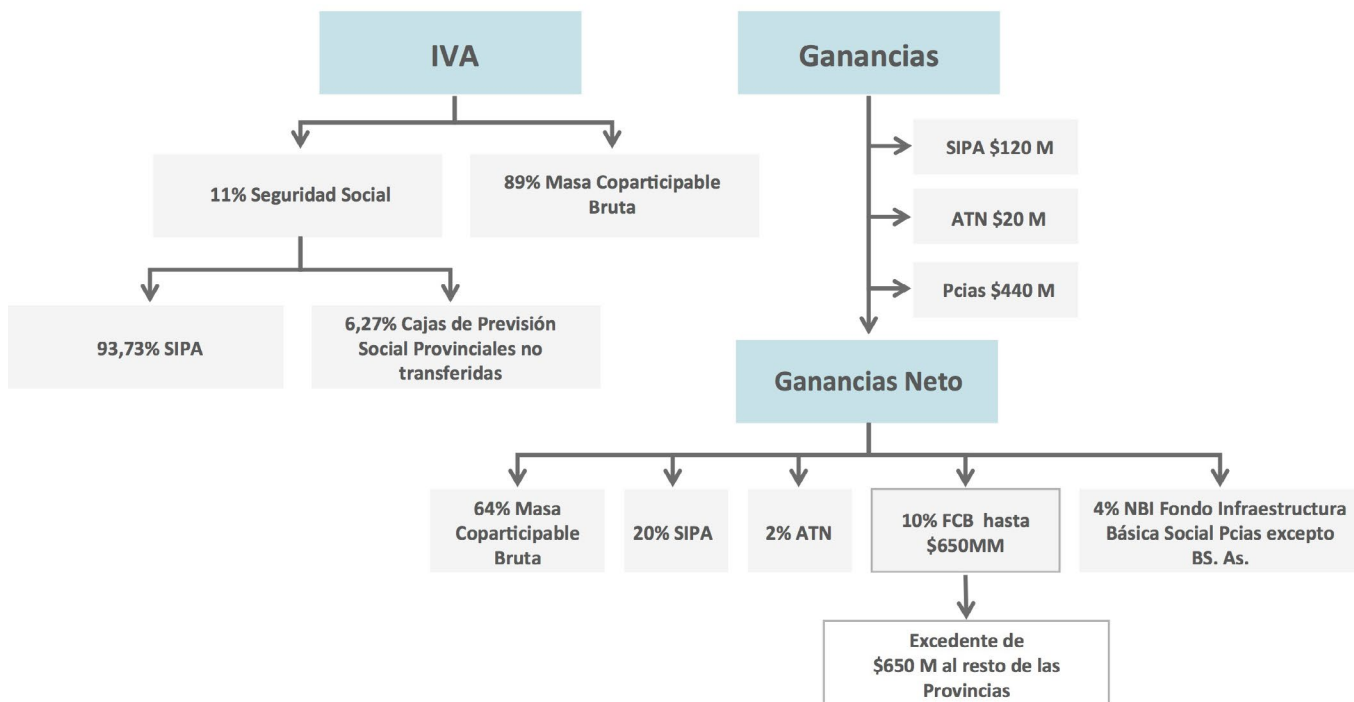
De esta manera se llega a la masa coparticipable neta, la cual se distribuye de la siguiente manera:

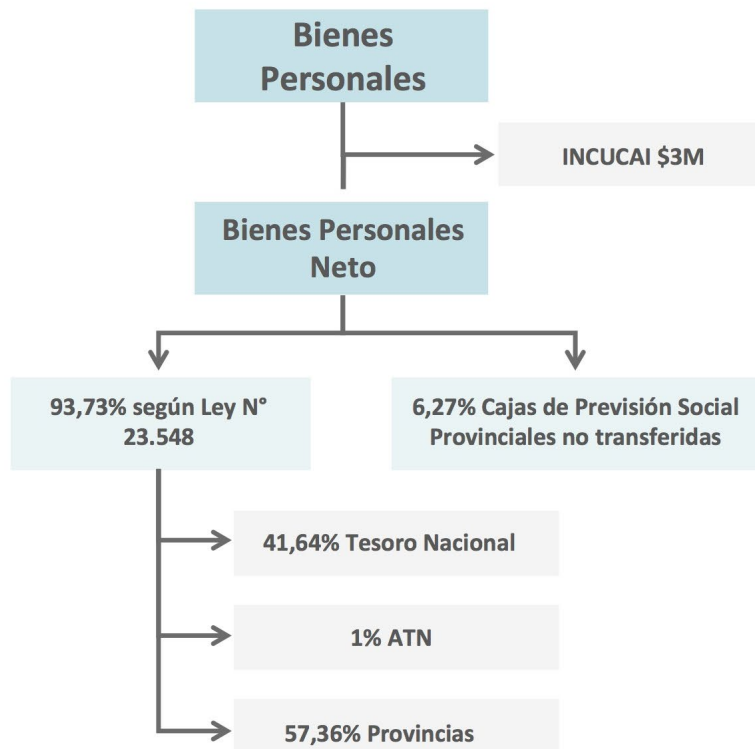
- **1% al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional**
- **40,24% al Tesoro Nacional**
- **1,4% a CABA**
- **57,36% para la Distribución Primaria a las Provincias**

El 57,36% que corresponde a las provincias tiene una primera asignación por la Transferencia de Servicios Ley 24.049 (sumas fijas por provincia) y luego el remanente se distribuye según la distribución secundaria. De esta parte, cada provincia está obligada a asignar una proporción definida cada año con destino al Financiamiento Educativo (Ley 26.075).

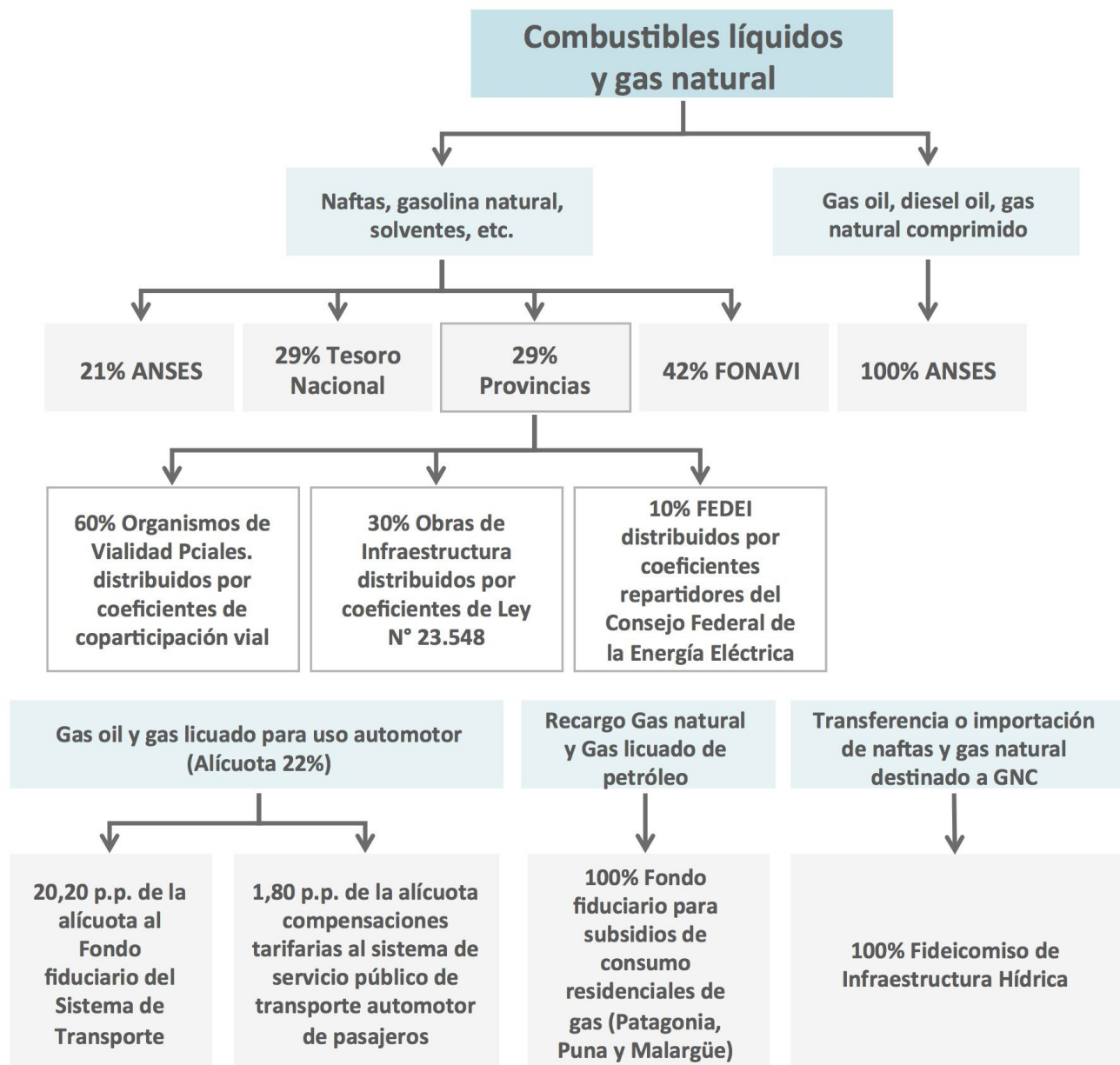
Adicionalmente, se muestran los esquemas de distribución de las afectaciones de impuestos. En algunos casos, estos impuestos forman parte de la masa de fondos coparticipables (IVA e Impuesto a las Ganancias). En otros, a pesar de no ser parte de la masa coparticipable, una porción del producido llega a las provincias.

ESQUEMA 2. Distribución de las afectaciones de impuestos. IVA y Ganancias. Año 2003-2015.

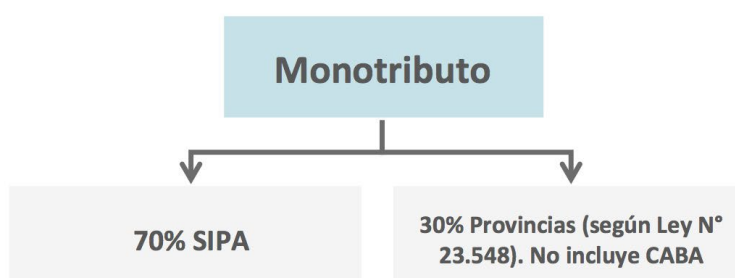




ESQUEMA 4. Distribución de las afectaciones de impuestos. Combustibles líquidos y gas natural. Año 2003-2015.

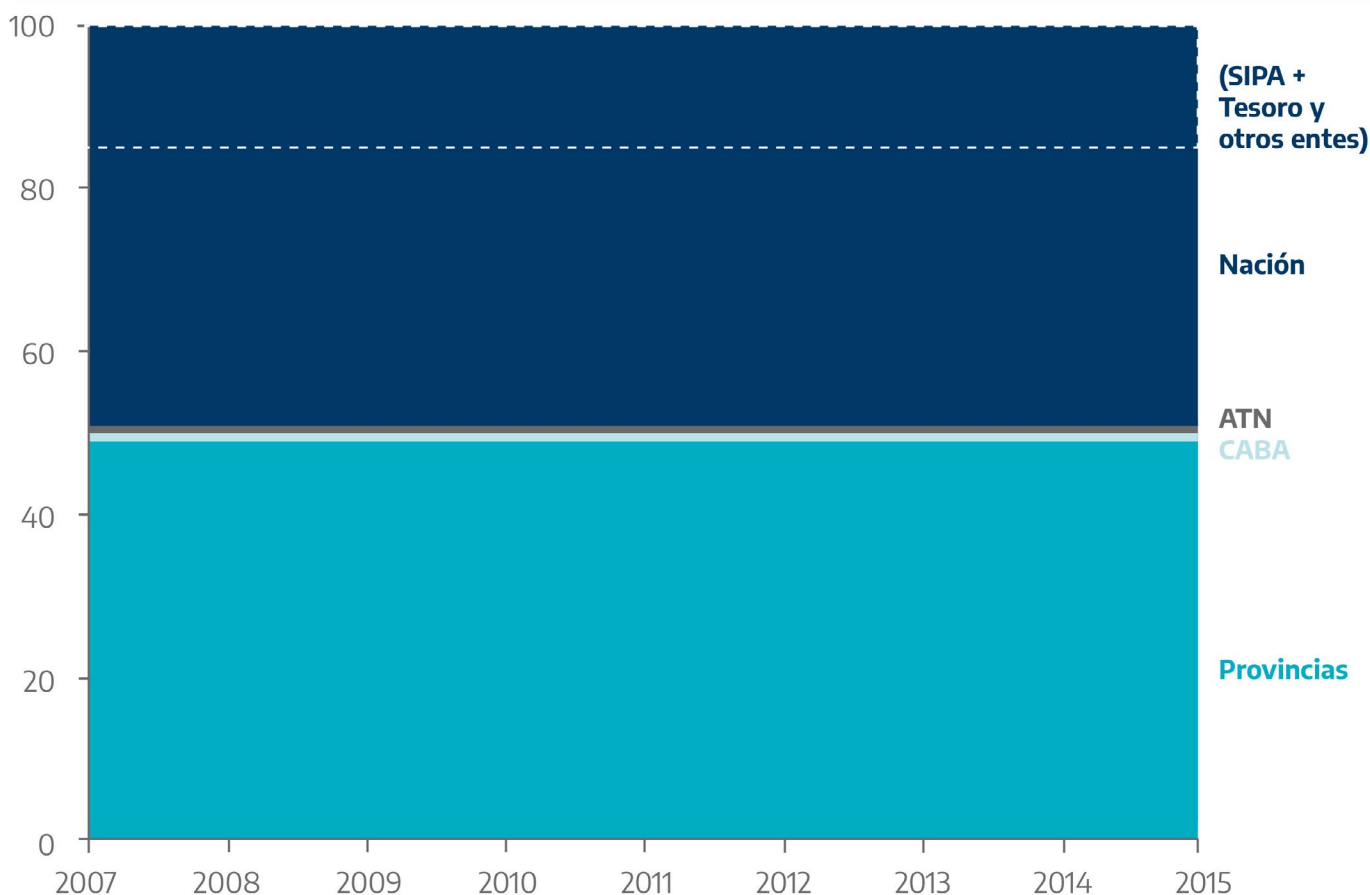


ESQUEMA 5. Distribución de las afectaciones de impuestos. Monotributo. Año 2003-2015.



La distribución primaria destina el 41,64% de los recursos a la Nación, el 57,36% para el conjunto de provincias y el 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional²³. En estos porcentajes se incluye a la CABA dentro de Nación y Tierra del Fuego en el conjunto de Provincias²⁴.

Gráfico 1. Distribución de la Coparticipación Federal
En %



Fuente: Elaboración propia en base a CFI y Secretaría de Hacienda de la Nación.

Cabe destacar que, en 2009, mediante el decreto 206/2009, surge el Fondo Federal Solidario. El decreto determinaba que el 30% de la recaudación de los derechos de exportación de la soja y sus subproductos debía ser transferido de manera automática a las provincias en función de los porcentajes establecidos en la Ley 23.548, con el objetivo de realizar mejoras de infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos rurales o urbanos²⁵. Así, los gobiernos subnacionales comenzaron a obtener recursos de origen nacional que históricamente fueron exclusivos de Nación.

En el siguiente gráfico se presentan las participaciones de los destinatarios de los recursos distribuidos por Leyes Especiales. La evolución depende del comportamiento que tenga cada uno de los impuestos, porque tienen distribuciones muy diferentes. Además de los aspectos expuestos en las Figuras previas, se considera la afectación del 100% del producido del Impuesto Adicional Cigarrillos al financiamiento del SIPA, el Fondo Educativo Ley 23.906²⁶ y a partir del año 2009 el Fondo Federal Solidario (FFS), detrayendo esos recursos del Tesoro Nacional y distribuyéndolos entre las provincias y CABA.

²³El Fondo de ATN se expresa de manera separada ya que a pesar de ser recursos que administra la Nación, no pueden utilizarse para un fin distinto de otorgar un aporte a una provincia.

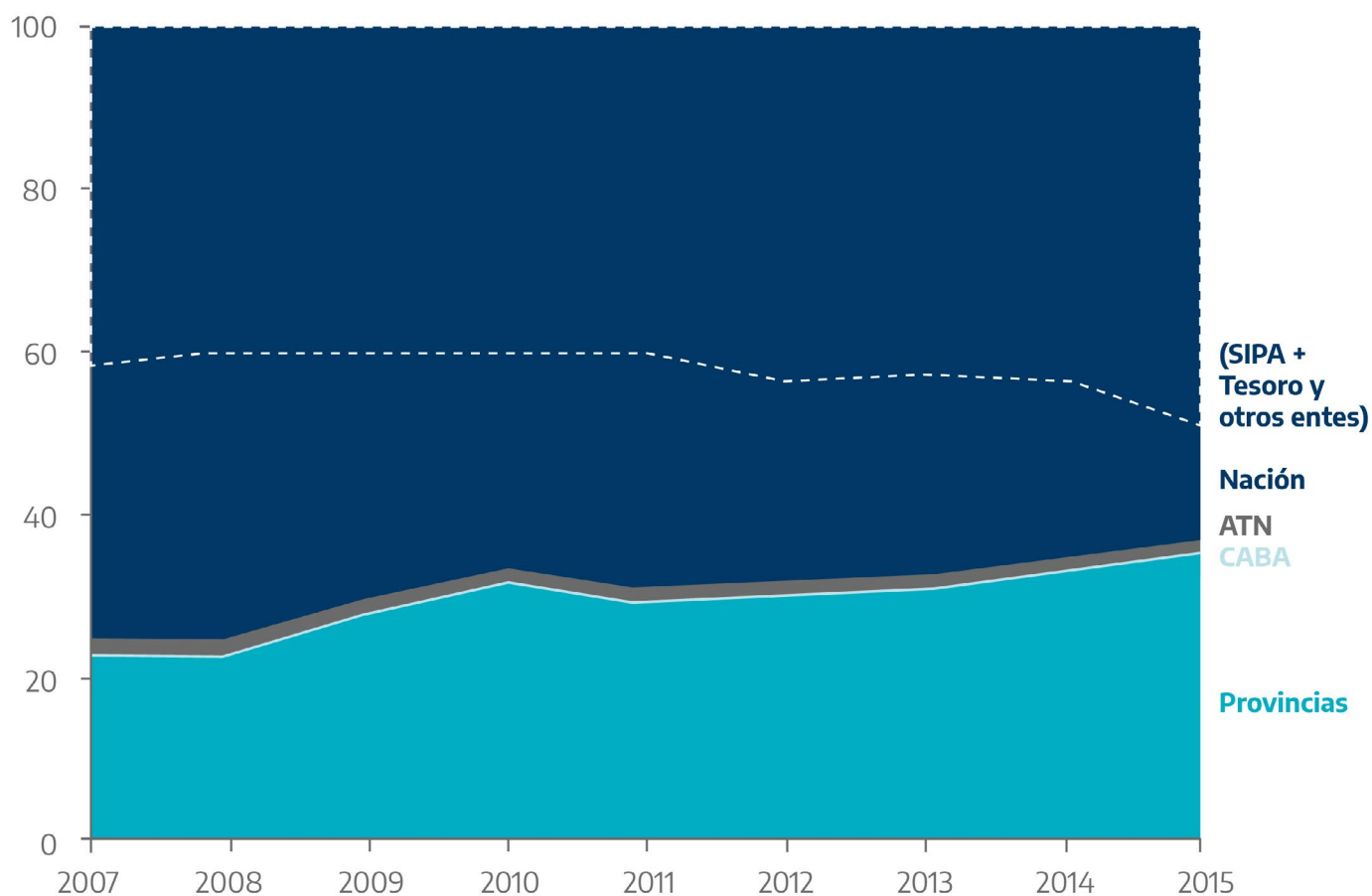
²⁴Cabe recordar que la Ley 23.548 originalmente disponía que la coparticipación de la CABA y de Tierra del Fuego surgía de la parte destinada a la Nación.

²⁵A su vez, las provincias debían transferir automáticamente a sus municipios sumas no menores al 30% de lo recibido.

²⁶Este fondo se nutre del impuesto a los activos derogado por Dto. N° 1684/93. Lo que se recauda y distribuye es un remanente.

Gráfico 2. Distribución de Leyes Especiales

En %



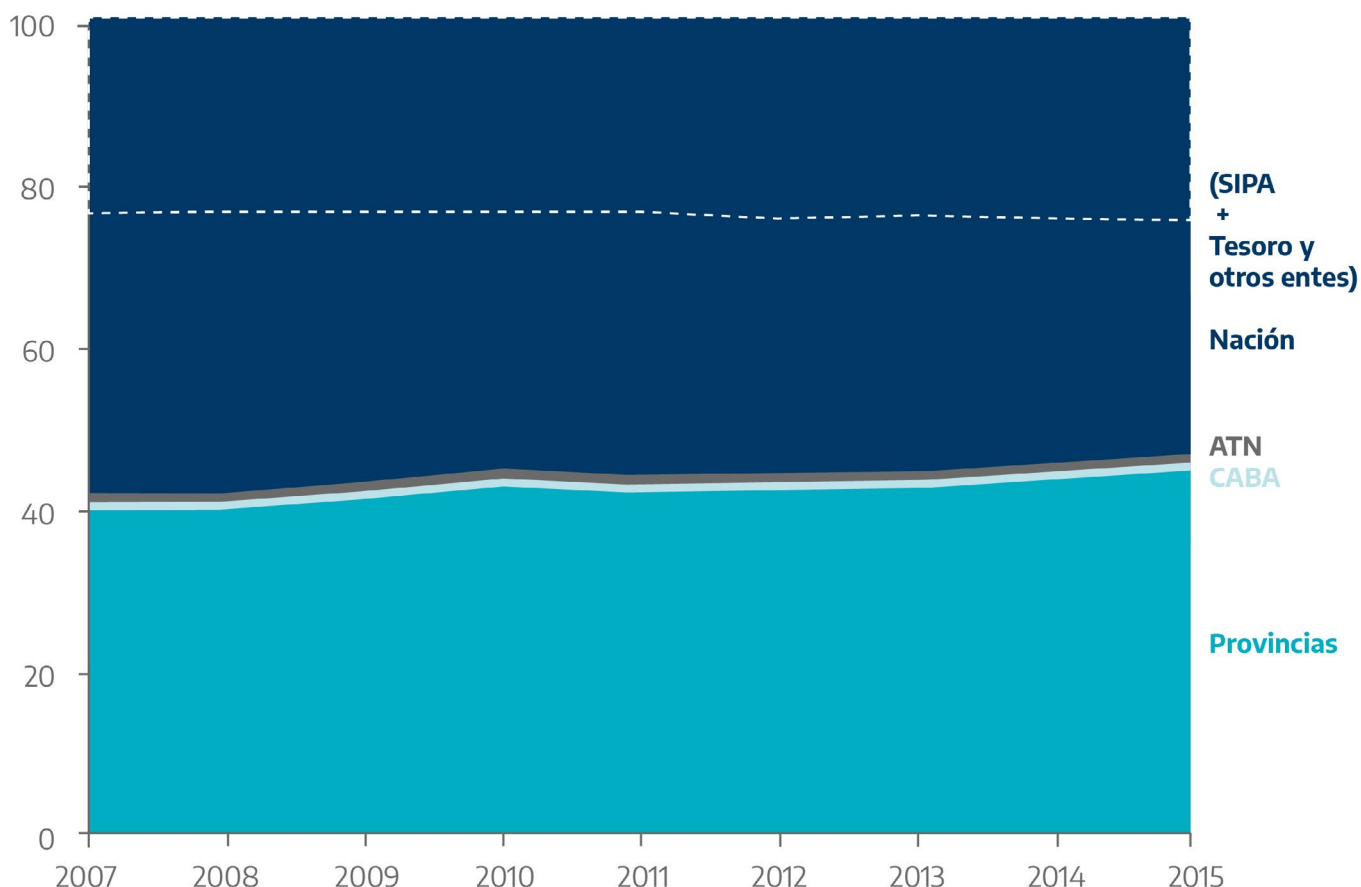
Fuente: Elaboración propia en base a CFI y Secretaría de Hacienda de la Nación.

Se destaca el fuerte financiamiento del sistema previsional que captura más del 40% de los recursos de Leyes Especiales, lo que implica que el Gobierno Nacional participe con valores cercanos al 76% en el inicio del período reduciéndose a guarismos en torno al 65% luego de implementar el Fondo Federal Solidario.

Por último, en el siguiente gráfico se muestran la participación de cada destinatario en el total de recursos distribuidos (incluyendo tanto las Leyes Especiales como la Coparticipación). Allí se puede ver que el conjunto de provincias aumenta su participación a partir del año 2009 del 40% al 43,4% como consecuencia del FFS. Asimismo, resulta destacable la participación de la afectación de recursos al financiamiento del sistema previsional (SIPA) que oscila alrededor del 24% a lo largo del período bajo análisis.

Gráfico 3. Distribución del Total de Recursos

En %



Fuente: Elaboración propia en base a CFI y Secretaría de Hacienda de la Nación.

En este sentido, en el siguiente cuadro se expone el promedio de la participación efectiva en la distribución total de recursos con la distribución normada en la Ley 23.548. Las necesidades de financiamiento del sistema previsional nacional hicieron que las provincias cedieran recursos a la Nación invirtiendo los porcentajes de participación establecidos en 1988.

Comparación coeficientes efectivos total distribución vs Ley 23.548			
	Promedio 2007-2015	Participaciones Ley 23.548	Diferencia
Total Gobierno Nacional	56,07	40,24	15,83
Tesoro Nacional y Otros Entes	32,03		
SIPA	24,04		
ATN	1,24	1,00	0,24
CABA	0,83	1,40	-0,57
Provincias	41,81	57,36	-15,55

El "Consenso Fiscal": Reducción de las recaudaciones provinciales y desfinanciamiento de los sistemas de seguridad social (2016-2019)

Este período se caracteriza por los cambios normativos referentes a las distribuciones de Recursos de Origen Nacional (RON) contenidos en distintos instrumentos y por el llamado "Consenso Fiscal", cuya finalidad en principio pretendía ser bajar la carga tributaria en las provincias equilibradamente, pero que en los hechos resultó ser una drástica reducción de los recursos propios de las jurisdicciones provinciales que se intentó compensar de forma muy incompleta mediante la transferencia de fondos de la Agenda Nacional de la Seguridad Social (ANSES), desfinanciando los sistemas de seguridad social y afectando su sustentabilidad. En efecto, la ANSES alcanzó un déficit de \$136.900 millones en 2019.

Año 2016-2019

No existió modificación alguna a la masa coparticipable bruta ni tampoco a la distribución primaria a las provincias, que continuó en 57,36%. Sin embargo, cabe destacar que, dado el Acuerdo entre Nación y provincias para el Nuevo Federalismo, la masa coparticipable neta sí se vio afectada.

El Acuerdo Nación-Provincias aprobado por Ley 27.260²⁷ tuvo por objeto reducir la detracción del quince por ciento de la masa de recursos coparticipables con destino a obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos que resultaran necesarios a cargo de la ANSES. Luego, el acuerdo federal establece la reducción de la detracción del 15% de la masa de recursos coparticipable destinado a obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos que resulten necesarios, a cargo de ANSES²⁸, a razón de 3 p.p. por año desde enero de 2016. Esto implica que la detracción seguiría la siguiente trayectoria:

Año	% de detracción
2016	12%
2017	9%
2018	6%
2019	3%
2020	0%

Adicionalmente, dicho acuerdo estableció un préstamo a favor de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS), equivalente a 6 p.p. en el año 2016 del quince por ciento de la masa de recursos coparticipables que le hubiera correspondido a cada una de las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires si no se aplicara la detracción del 15% y de 3 p.p. para los períodos 2017, 2018 y 2019, previendo además que los intereses no se capitalizarían y se devengarían a partir del día de cada desembolso (Ministerio del Interior. Secretaría de Provincias. Subsecretaría de Relaciones con provincias).

Cabe destacar que dicha ley representó un golpe contundente al sistema previsional en su conjunto, ya que habilitó la armonización de regímenes sin una transferencia de recursos suficiente como contrapartida, a la vez que modificó el régimen de movilidad jubilatoria y creó la Pensión Universal para el Adulto Mayor (que otorgaba una jubilación equivalente al 80% de la mínima para quien no cumple los requisitos mínimos para jubilarse), en contraposición al derecho fundamental de jubilación. Por otra parte, estableció el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, que había sido impulsado para recomponer los haberes a grupos de adultos mayores que habían quedado fuera de los incrementos jubilatorios otorgados entre 2003 y 2008, y que en los hechos representó una amenaza a la sostenibilidad financiera de todo el sistema previsional en su conjunto. Al mismo tiempo, dicha ley incorporó un artículo que establecía el Sistema voluntario y excepcional de declaración de tenencia de moneda nacional, extranjera y demás bienes en el país y en el exterior, lo que comúnmente se denomina "blanqueo fiscal". Es decir, en la misma ley se implementaron medidas en perjuicio del sistema previsional nacional y, al mismo tiempo, se establecieron programas que beneficiaron a las prácticas de evasión impositiva.

Por otro lado, el Decreto 194 de 2016 estableció un nuevo porcentaje de participación en la masa coparticipable neta para la CABA de 3,75% sustentado en la necesidad de asegurar el desenvolvimiento fiscal y patrimonial que le permitiese continuar consolidando la organización y funcionamiento institucional y proseguir asumiendo las

²⁷TÍTULO IV - Ratificación de Acuerdos

Art. 24. — Ratifícase el Acuerdo suscripto con fecha 23 de mayo de 2016 entre el Estado nacional, los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que como Anexo I forma parte integrante de la presente.

Art. 25. — Ratifícase el Acuerdo suscripto con fecha 26 de mayo de 2016 entre el Estado nacional y la provincia de Santiago del Estero, que como Anexo II forma parte integrante de la presente.

²⁸Acuerdo Federal del 12 de agosto de 1992 ratificado por Ley 24.130.

competencias, servicios y funciones inherentes a su régimen autónomo. En la práctica se afirmó que dicho aumento respondía al traspaso de parte de la Policía Federal a dicha jurisdicción. De esta manera, el porcentaje de la masa coparticipable neta destinada al Tesoro Nacional se vio reducida del 40,24% al 37,89%. Queda claro que este decreto favoreció sustancialmente a la Ciudad de Buenos Aires por sobre el resto de las demás jurisdicciones de forma discrecional.

Asimismo, a finales de 2016 se firmó la Carta de Intención entre AFIP, Nación y Provincias para el Fortalecimiento de las Administraciones Tributarias Nacionales, Provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires, que modificó la forma de financiamiento del ente autárquico. La AFIP tenía como comisión el 1,9% de la recaudación total, que calculaba como porcentaje de los impuestos y recursos aduaneros que recaudaba (sin seguridad social) y descontaba del 89% del IVA neto de reintegros y devoluciones, que es la porción coparticipable del impuesto. Hubo provincias que reclamaron en la justicia que la AFIP le cobraba comisiones por recaudación que no era de ellas (impuestos al comercio exterior, por ejemplo). Por este motivo, desde 2017 AFIP detrae su comisión de cada impuesto que recauda.

Año 2017. Consenso Fiscal (Ley 27.2429)

El avance del pensamiento neoliberal impulsado desde el Gobierno Nacional, y su necesidad por disminuir la capacidad de acción del Estado en todo el territorio, derivó en la implementación de un esquema de desfinanciación paulatina de recursos propios de las distintas jurisdicciones que se consumó con la firma del llamado Consenso Fiscal.

En noviembre de 2017 el Poder Ejecutivo Nacional, las provincias y la CABA suscribieron el Consenso Fiscal bajo la Ley 27.429, publicado en el Boletín Oficial el 2 de enero de 2018. Los fundamentos del mismo consistían en la necesidad de acordar entre Nación y los gobiernos locales lineamientos para armonizar las estructuras tributarias de las distintas jurisdicciones, aunque la finalidad del mismo tuvo por objetivo encubierto reducir la carga tributaria en las provincias, lo cual generó en los hechos una pérdida importante de recursos propios de las jurisdicciones y una mayor dependencia respecto de los Recursos de Origen Nacional. Asimismo, se subrayaba que la falta de consensos había impedido la sanción de una nueva Ley de Coparticipación Federal y llevado a una alta litigiosidad. A esa fecha, existían más de 50 procesos judiciales entre Nación y provincias vinculados con el Régimen de CFI y se encontraba pendiente de resolución ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación un juicio iniciado por la provincia de Buenos Aires respecto del denominado "Fondo del Conurbano", del que se profundizará su análisis más adelante.

Los gobiernos de las jurisdicciones se comprometieron a aprobar el proyecto de modificación de la Ley de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno y a adherir al mismo antes del 30 de junio de 2018. Asimismo, se derogó el artículo 104 que definía el destino del producido por el Impuesto a las Ganancias y que el 10% y su excedente, así como el 4% destinado a todas las provincias con excepción de Buenos Aires se destinaría a obras públicas y programas sociales administrados por las provincias.

Se prorrogó la vigencia del Impuesto sobre los Créditos y Débitos, con una asignación específica del 100% de su recaudación a la ANSES, y todas las asignaciones específicas vigentes hasta que se sancione una nueva Ley de CFI o hasta el 31 de diciembre de 2022, lo que ocurra antes. Por otro lado, se estableció la aprobación del proyecto de Ley de Revalúo Impositivo y Contable antes del 31 de diciembre de 2017, previendo la coparticipación de lo recaudado.

Cabe destacar el punto referido a la CFI, en donde se establece consensuar una nueva ley de coparticipación federal de impuestos en el marco de la Comisión Federal de Impuestos que, cumpliendo con el mandato constitucional, esté basada en las competencias, servicios y funciones de cada jurisdicción, contemple criterios objetivos de reparto y logre las metas de solidaridad, equidad y de alcanzar un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades.

La Nación se comprometió a:

- Compensar, a través de transferencias diarias y automáticas, a las provincias que adhieran y cumplan con el

Consenso, con un monto equivalente a la disminución efectiva de recursos en 2018 resultante de la eliminación del artículo 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias y del aumento de la asignación específica del Impuesto al Cheque, y actualizarlas trimestralmente por inflación. La compensación será administrada por cada jurisdicción y se destinará a inversiones en infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, productiva, de vivienda o vial.

- Emitir un bono para todas las provincias y la CABA, excluyendo a la Provincia de Buenos Aires, a 11 años, que genere servicios por cinco mil millones de pesos en 2018, y doce mil millones de pesos por año a partir de 2019. Esos bonos serán distribuidos entre las jurisdicciones que aprueben el Consenso en función de los coeficientes efectivos de distribución resultantes del régimen general de Coparticipación Federal de Impuestos.
- Compensar a la Provincia de Buenos Aires, en la medida en que adhiera y que cumpla con el Consenso, por la eliminación de la asignación específica contemplada en el inciso b del artículo 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias. El monto de la compensación antes mencionada es de veintiún mil millones de pesos para 2018 en el marco de una transición necesaria. Para 2019 es de cuarenta y cuatro mil millones de pesos. Esta compensación se instrumentará mediante transferencias diarias y automáticas de aportes no reintegrables del Tesoro Nacional y se actualizará, desde 2020, con base en la inflación.
- Reducir el porcentaje de participación de la CABA (modificando el Decreto 194 de 2016) de forma tal de mantenerla en condiciones de igualdad ante las restantes jurisdicciones como consecuencia de las modificaciones al Impuesto a las Ganancias y al Impuesto al Cheque.
- Distribuir los recursos del Fondo Federal Solidario (en la medida que éste exista) entre las jurisdicciones que adhieran y cumplan con este Consenso, sin incluir el Estado Nacional, de acuerdo con la distribución prevista en el régimen general de coparticipación federal, acrecentando proporcionalmente su participación sobre la de las jurisdicciones que no participan (por no haber adherido o por no cumplir con el Consenso).
- No realizar detracciones de la masa de impuestos coparticipables con destino a la ANSES sobre los recursos correspondientes a aquellas provincias que obtuvieron sentencias judiciales favorables - cautelares o definitivas- ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación y en relación con lo allí resuelto.
- No crear nuevos impuestos nacionales sobre el patrimonio ni incrementar la alícuota del Impuesto sobre los Bienes Personales.

Mientras que las provincias y la CABA asumieron los siguientes compromisos:

- Realizar diversas modificaciones al Impuesto sobre los Ingresos Brutos. Cabe destacar la eliminación de tratamientos diferenciales en base a la radicación del establecimiento del contribuyente o producción del bien.
- Impuesto Inmobiliario: adoptar metodologías uniformes para realizar las valuaciones fiscales y fijar alícuotas en un rango entre 0,5% y 2% del valor fiscal.
- Impuesto a los Sellos: eliminar tratamientos diferenciales de acuerdo al domicilio de las partes; no incrementar las alícuotas correspondientes a las transferencias de inmuebles y automotores y a actividades hidrocarburíferas; y reducir paulatinamente la alícuota máxima.
- Derogar inmediatamente los tributos específicos que gravan la transferencia de combustible, gas, energía eléctrica -incluso los que recaen sobre la autogenerada- y servicios sanitarios.
- Abstenerse de iniciar procesos judiciales relativos al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, a afectaciones específicas de recursos y a transferencia de competencias, servicios o funciones, por hechos o normas anteriores a la entrada en vigencia de este Consenso.
- Desistir inmediatamente de los procesos judiciales ya iniciados relativos al régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, a afectaciones específicas de recursos y a transferencia de competencias, servicios o funciones.
- La Provincia de Buenos Aires desistirá inmediatamente del juicio caratulado "Buenos Aires, Provincia del Estado Nacional y otras s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y cobro de pesos" (CSJ 1201/2016) respecto del resarcimiento vinculado con el mayor ingreso recibido por las jurisdicciones que aprueben el Consenso.

Año 2018

De esta manera, en 2018 la masa coparticipable bruta sufrió modificaciones ya que se eliminó de ella el Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente y se coparticipa desde entonces el 100% del Impuesto a las Ganancias, quedando conformada de la siguiente manera:

- IVA (89%)
- Ganancias neto (100%)

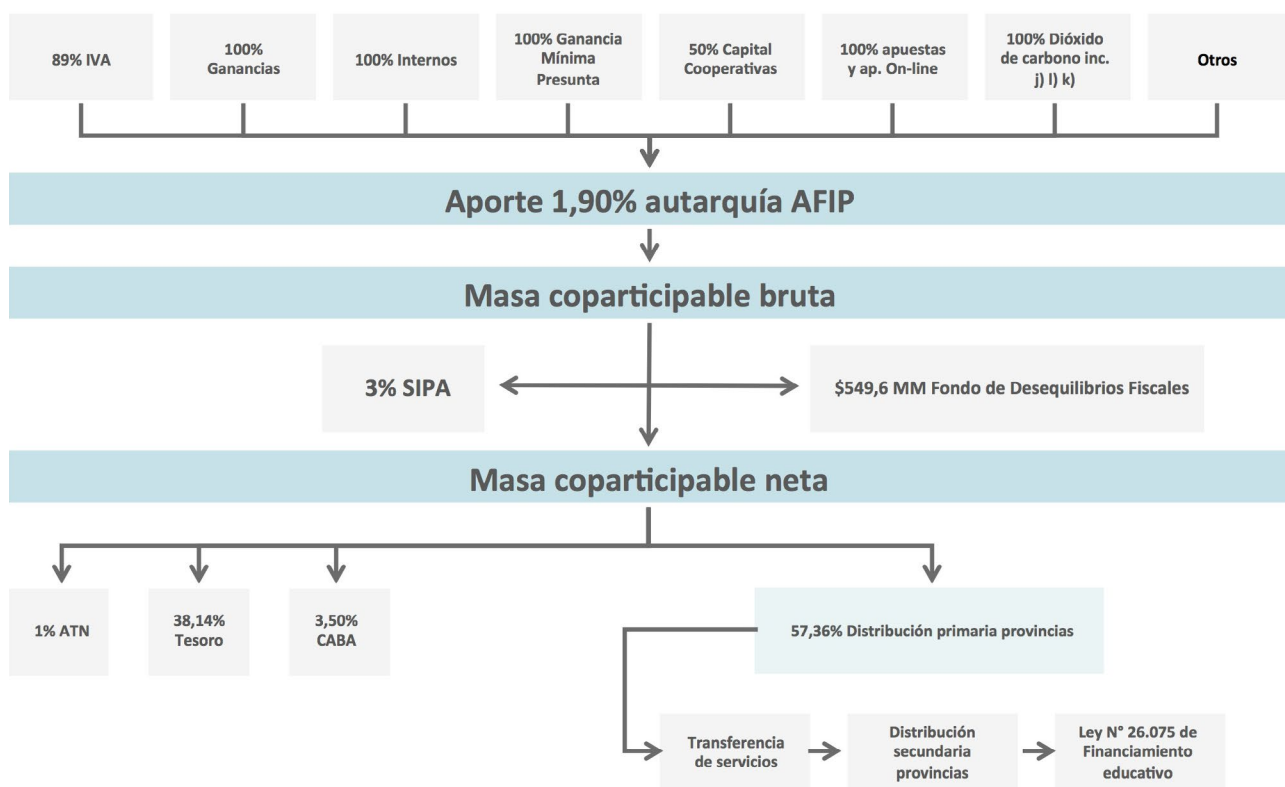
- Internos (100%)
- Ganancia Mínima Presunta (100%)
- Intereses Pagados (100%)
- Capital de las Cooperativas (50%)
- Otros (100%): incluye Premio a los Juegos (83,34%); Transferencia de Inmuebles (100%); Bienes Personales (93,7%) y otros coparticipados (100%).

La masa coparticipable neta también se vio alterada ya que, tal como se ha mencionado previamente, según el Acuerdo Nación-Provincias para el nuevo Federalismo se deja de detraer 9% en 2018 del Sistema Nacional de Seguridad Social y Otros Gastos Operativos. En cumplimiento del Consenso Fiscal 2017, se derogó el Decreto 194 de 2016 y se lo reemplazó por el Decreto 257 de 2018 en el que se estableció el porcentaje de participación de la CABA en los recursos coparticipados en un 3,5% (en lugar del 3,75% que prevalecía desde 2016). De esta forma, el Tesoro Nacional recibe el 38,14% de la masa coparticipable neta (antes recibía 37,89%). Durante este año se firma el Consenso Fiscal 2018 (Ley 27.469) que realiza pequeñas modificaciones a algunas cláusulas del Consenso Fiscal 2017. A su vez, en agosto de 2018 se elimina el Fondo Federal Solidario mediante el decreto 756/2018, alegando la necesidad de disponer de dichos fondos de manera más urgente y efectiva dado el contexto internacional de aquel momento (en el marco de un acuerdo con el FMI por un préstamo récord y un ajuste fiscal como contraparte), afectando los recursos provinciales de manera considerable²⁹.

Queda claro hasta aquí que las medidas implementadas entre los años 2016-2018, en gran parte mediante decretos y decisiones discrecionales, impactaron negativamente sobre la recaudación propia de las jurisdicciones provinciales, quitándoles autonomía y aumentando la dependencia de recursos provenientes de Nación y de las dependencias del sistema de seguridad social, a la vez que se eliminaron herramientas de transferencia de recursos directos a las provincias. Todo esto en un contexto de caída drástica de la actividad económica, lo cual repercutió en una menor recaudación nacional y, por lo tanto, en una menor recaudación total de las distintas jurisdicciones. Al mismo tiempo, las provincias debían hacer frente a mayores gastos para contener la situación social que empeoraba con el correr de los meses, lo cual generó un fuerte desbalance en las finanzas de las jurisdicciones provinciales.

A continuación, se presentan los esquemas de distribución que regían para el año 2018.

ESQUEMA 6. Masa coparticipable bruta y masa coparticipable neta. Año 2018.



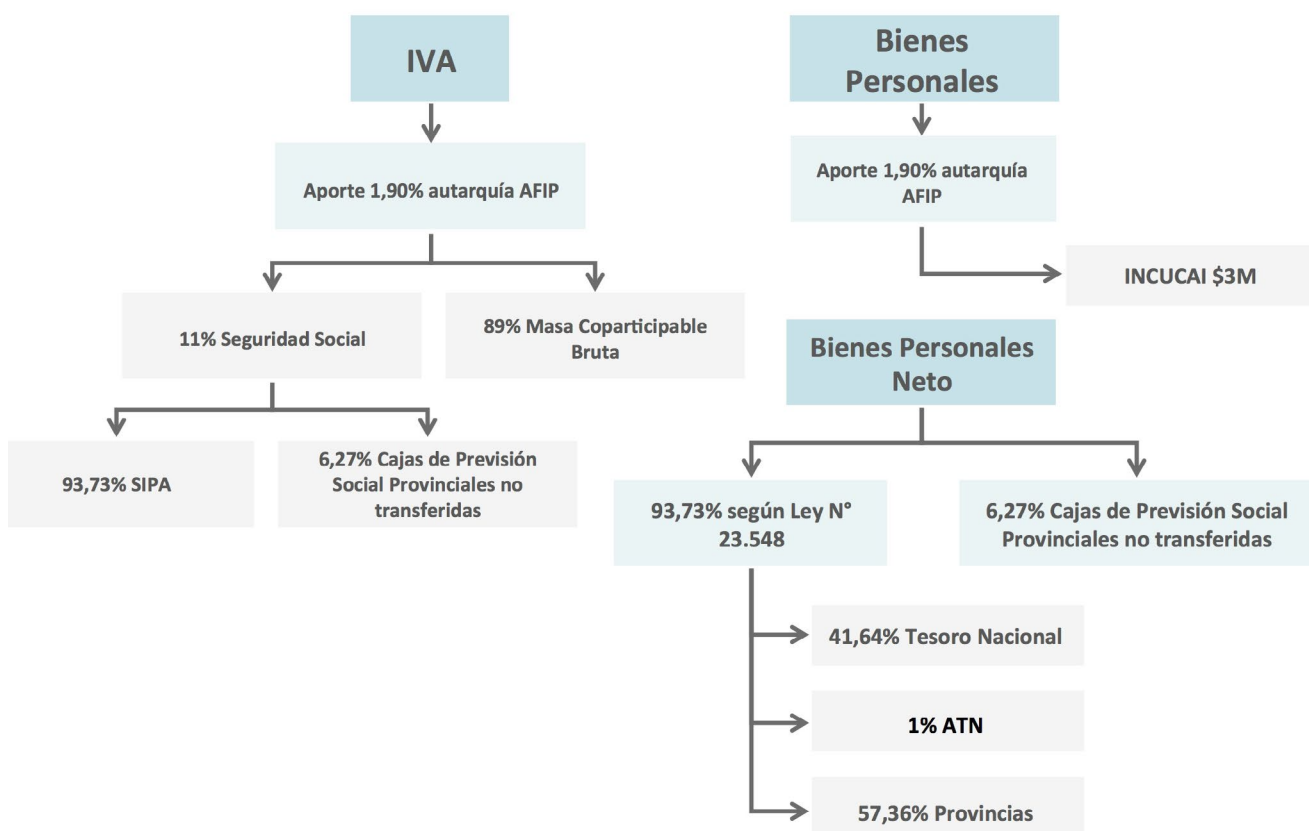
²⁹Algunas provincias se vieron más afectadas que otras frente a la eliminación del Fondo.

Los Impuestos Internos (Ley 24.674) incluye los siguientes bienes y servicios: Tabaco, Bebidas Alcohólicas, Cervezas, Bebidas Analcohólicas, Jarabes, Extractos y Concentrados, Servicio de Telefonía Celular y Satelital, Objetos Suntuarios y Vehículos Automóviles y Motores, Embarcaciones de Recreo o Deportes y Aeronaves. Excluye Impuesto Interno sobre los Seguros (100% Tesoro Nacional).

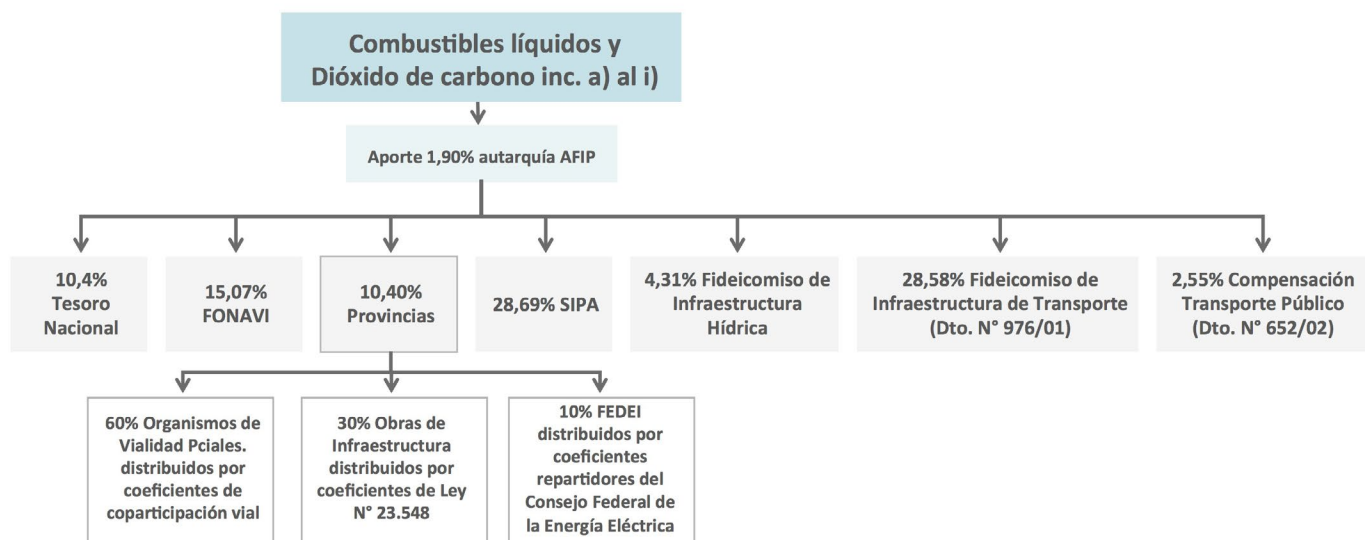
Otros incluyen:

- Impuesto a la Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas (Ley 23.905, Título VII): 100%
- Gravamen de Emergencia sobre Premios de Determinados Juegos de Sorteo y Concursos Deportivos (Ley 20.630 y sus modificaciones y Decreto N° 668/74): 80,645% a la masa de recursos coparticipables; 16,130% al Fondo Especial para Bibliotecas Populares del Ministerio de Educación de la Nación y 3,225% al Instituto Nacional del Teatro.
- Contribución extraordinaria sobre el capital de las cooperativas y mutuales de ahorro, de crédito y/o financieras, de seguros y /o reaseguros (Ley 27.486): 100%

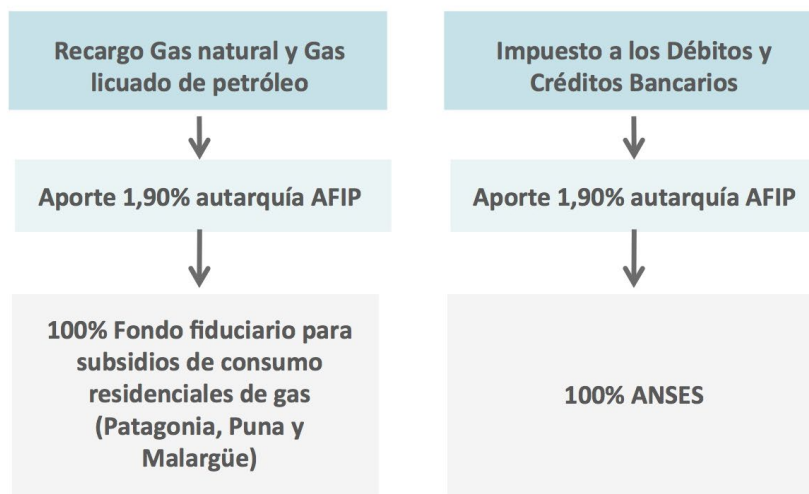
ESQUEMA 7. Distribución de las afectaciones de impuestos. IVA y Bienes Personales. Año 2018.



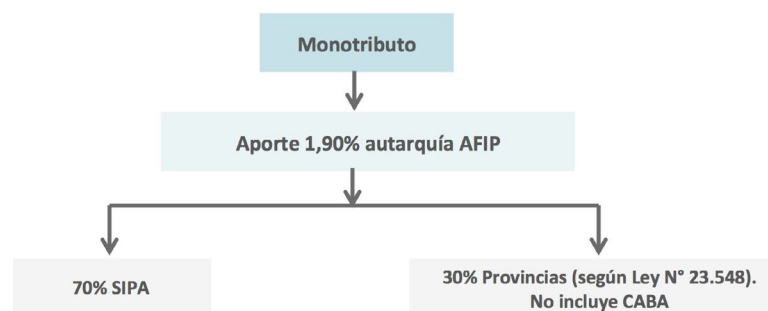
ESQUEMA 8. Distribución de las afectaciones de impuestos. Combustibles líquidos. Año 2018.



ESQUEMA 9. Distribución de las afectaciones de impuestos.
Gas Natural y Débitos y créditos bancarios. Año 2018.



ESQUEMA 10. Distribución de las afectaciones de impuestos. Monotributo. Año 2018.



Año 2019

A mediados del mes de diciembre se firmó la adenda al Consenso Fiscal (suscripto en 2017), mediante la cual se suspendió la reducción de alícuotas de los impuestos de Ingresos Brutos y sellos, que estaba prevista para el año 2020. Entre otras modificaciones ocurridas ese año, cabe mencionar que se incorporó dentro de la masa coparticipable bruta el 100% del producido por el Revalúo Ley 27.430 y que se dejó de detraer el 12%, en conformidad al Acuerdo Nación-Provincias para el nuevo Federalismo, para el Sistema Nacional de Seguridad Social y Otros Gastos Operativos.

Año 2020. Régimen en vigencia

De esta forma se llega al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos actual. En el corriente año pueden observarse diversas modificaciones respecto de 2019. Una de ellas es que dentro de la masa coparticipable entra el 100% del producido del Fuel Oil-Coque de petróleo y carbón mineral. A la vez que desaparece la detracción de la masa coparticipable bruta para el Sistema Nacional de Seguridad Social y Otros Gastos Operativos.

Cabe mencionar que, al año 2020, los impuestos coparticipados son los que se detallan a continuación (Ministerio de Hacienda. Subsecretaría de Política Tributaria. Secretaría de Ingresos Públicos):

Impuestos coparticipados

A

Por la Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos la distribución primaria será de:

- 42,34 % al Tesoro Nacional. De este porcentaje se destina un 0,70% a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y un 3,50% a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; quedando, así, un 38,14% para el Tesoro Nacional.

- 56,66 % a las Provincias.

- 1 % al Ministerio del Interior (Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias – A.T.N.).

B

De la masa de recursos coparticipables el Estado Nacional retiene:

- Para el pago de obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos (Ley 27.260):

Año 2018: 6 puntos porcentuales

Año 2019: 3 puntos porcentuales

Año 2020 y sucesivos: 0 puntos porcentuales

- La suma de \$ 45,8 millones mensuales, para ser distribuida entre las Provincias (Ley 24.130 y Decreto 1807/93).

C

Además, existe en algunos impuestos un mecanismo de distribución previo a lo señalado anteriormente, que se detalla en cada uno de ellos:

- Impuesto a las Ganancias - Ley 20.628 y Ley 27.432
- Impuestos Internos Coparticipados - Ley 24.674
- Impuesto a la Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas - Ley 23.905
- Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta Ley 25.063
- Impuesto Específico sobre la Realización de Apuestas Ley 27.346 y Decreto 179/2017
- Impuesto Indirecto sobre Apuestas On-line Ley 27.346
- Impuesto a los Combustibles Ley 27.430 (del producido del impuesto establecido para el Fuel-Oil, Coque de Petróleo y Carbón Mineral)

- 100% se distribuye según la Coparticipación entre la Nación y las Provincias establecidas en la sección I.

- Impuesto al Valor Agregado - Ley 23.966, Ley 26.078 y Ley 27.432 (neto de reintegros a las exportaciones)

- 11 % la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), que a su vez se distribuye en 6,27 %: a las Provincias cuyas cajas previsionales no fueron transferidas a Nación y 93,73 %: ANSES.
- 89 % se distribuye según la coparticipación entre la Nación y las Provincias establecidas en la sección

- Gravamen de Emergencia sobre Premios de Determinados Juegos de Sorteo y Concursos Deportivos - Ley 20.630, Decreto 668/74 y Ley 27.432

- 80,645% se distribuye según la coparticipación entre la Nación y las Provincias establecidas en la sección I.
- 16,130% al Fondo Especial para Bibliotecas Populares.
- 3,225% al Instituto Nacional del Teatro.

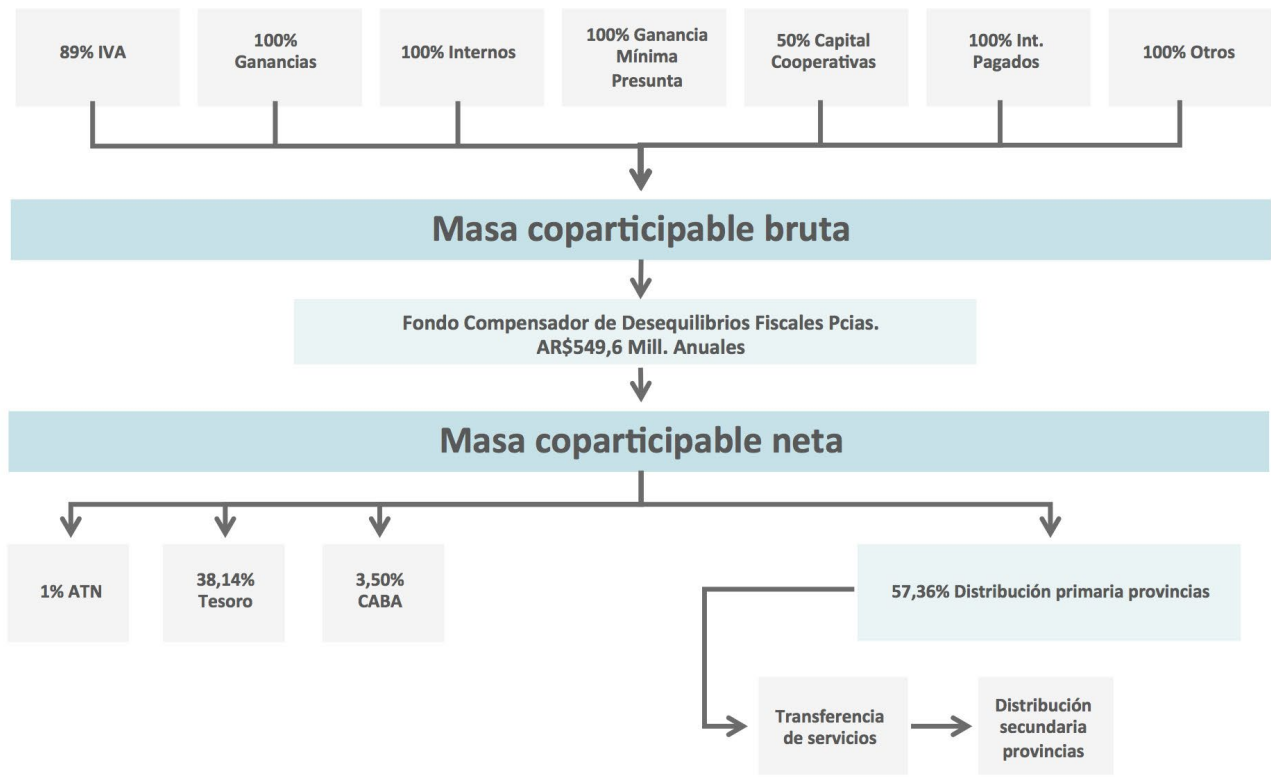
- Impuesto sobre el Capital de las Cooperativas Ley 23.427, Ley 23.658, Ley 23.760, Ley 25.239, Ley 25.791 y Ley 27.432

El producido por la aplicación de la alícuota del 2% se destina:

- 50% según la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, entre Nación y Provincias, según distribución establecida en la sección I.
- 50% al Fondo para Educación y Promoción Cooperativa.

A continuación se ilustra de forma esquemática el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos vigente para el corriente año (Ministerio de Economía. Secretaría de Hacienda. Dirección Nacional de Asuntos Provinciales³⁰):

ESQUEMA 11. Masa coparticipable bruta y masa coparticipable neta. Año 2020.

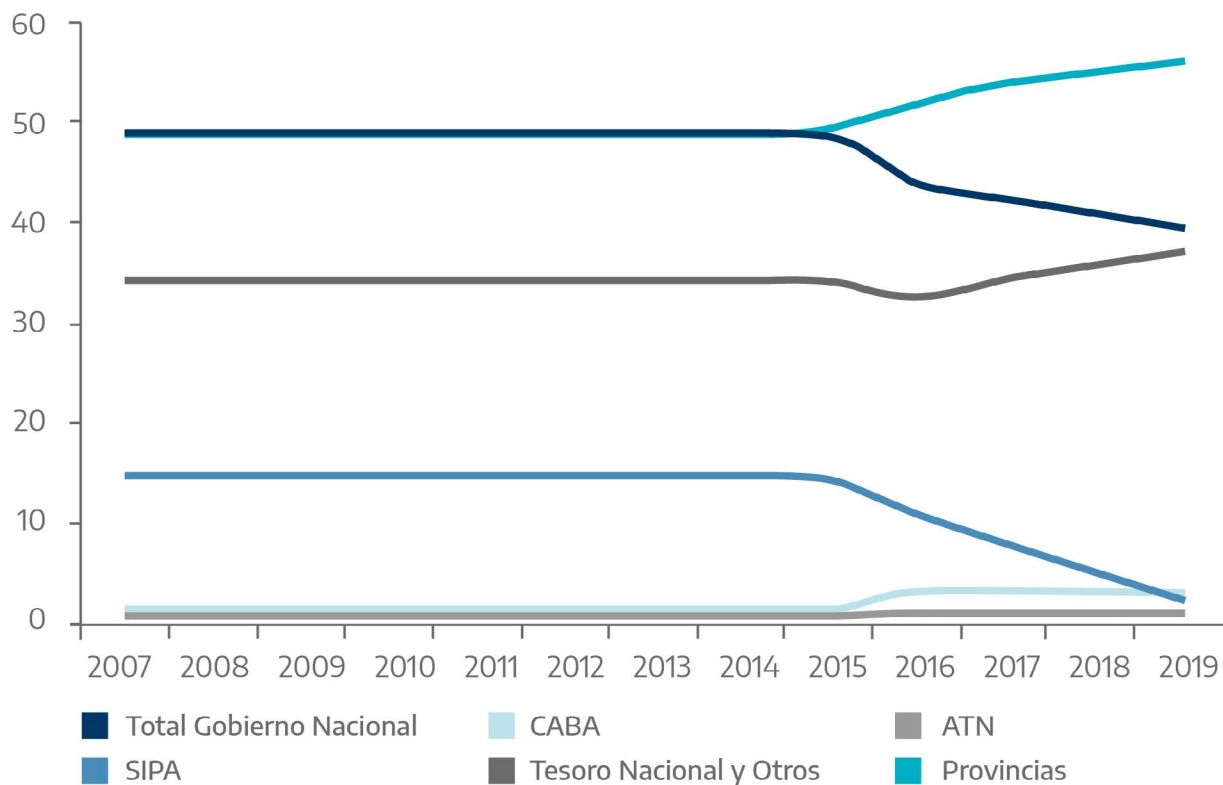


³⁰100% Internos: Excluido el Impuesto Interno Seguros. 100% Otros: Incluye Premio a los Juegos (83,34%); Transferencia de Inmuebles (100%); Otros coparticipados (100%); Revalúo Ley 27.430 (100%) y Fuel-Oil, coque de petróleo y carbón mineral (100%). La distribución primaria a Provincias Incluye Tierra del Fuego.

En función de los cambios comentados, la distribución primaria de los recursos coparticipables se vio alterada. En el siguiente gráfico se observa cuál fue la participación efectiva de cada actor en la distribución.

Gráfico 4. Participaciones de los destinatarios de los Recursos Distribuidos por Coparticipación Federal

En %



Fuente: Elaboración propia en base a CFI y Secretaría de Hacienda de la Nación.

Como puede observarse, a partir de 2016 se incrementan las participaciones de todos los destinatarios a expensas de las asignaciones al Sistema Previsional (SIPA), como consecuencia de la disminución de 3 p.p. por año de los 15 puntos de detracción de la coparticipación bruta. Esto implica que cada uno de los restantes destinatarios aumenta su participación en función de su coeficiente de la Ley 23.548³¹. Por otra parte, el Gobierno Nacional cedió participación a la CABA aumentándola a 3,75% a partir de 2016 para luego disminuirla, desde 2018, a 3,5% por compromiso asumido en el Consenso Fiscal.

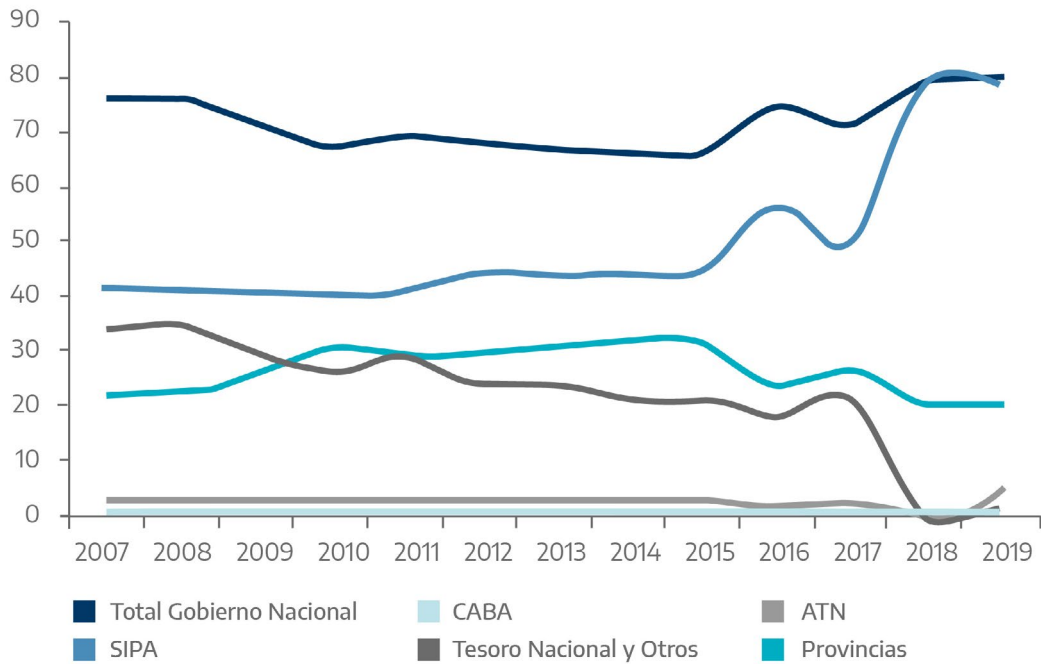
En lo que respecta a las Leyes Especiales, en el siguiente gráfico se presentan las participaciones de los destinatarios de su producido. El sistema de seguridad social es el mayor destinatario de estos regímenes alcanzando en el año 2019 el 78,4% de los recursos distribuidos. Esto es consecuencia de la implementación del Consenso Fiscal, que destina a dicho sistema el total de la recaudación del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios. Además de los expuestos en las figuras previas se considera la afectación del 100% del producido del Impuesto Adicional Cigarrillos al financiamiento del SIPA, el Fondo Educativo Ley 23.906³², el Fondo Federal Solidario (FFS) y las compensaciones que surgen del Consenso Fiscal, detrayendo esos recursos del Tesoro Nacional y distribuyéndolos entre las provincias y CABA.

³¹Cabe recordar que las provincias de Córdoba, Santa Fé y San Luis por distintas disposiciones judiciales no sufrían retención alguna desde noviembre de 2015.

³²Este fondo se nutre del impuesto a los activos derogado por Dto. N° 1684/93. Lo que se recauda y distribuye es un remanente.

Gráfico 5. Participaciones de los destinatarios de los Recursos Distribuidos por Leyes Especiales

En %

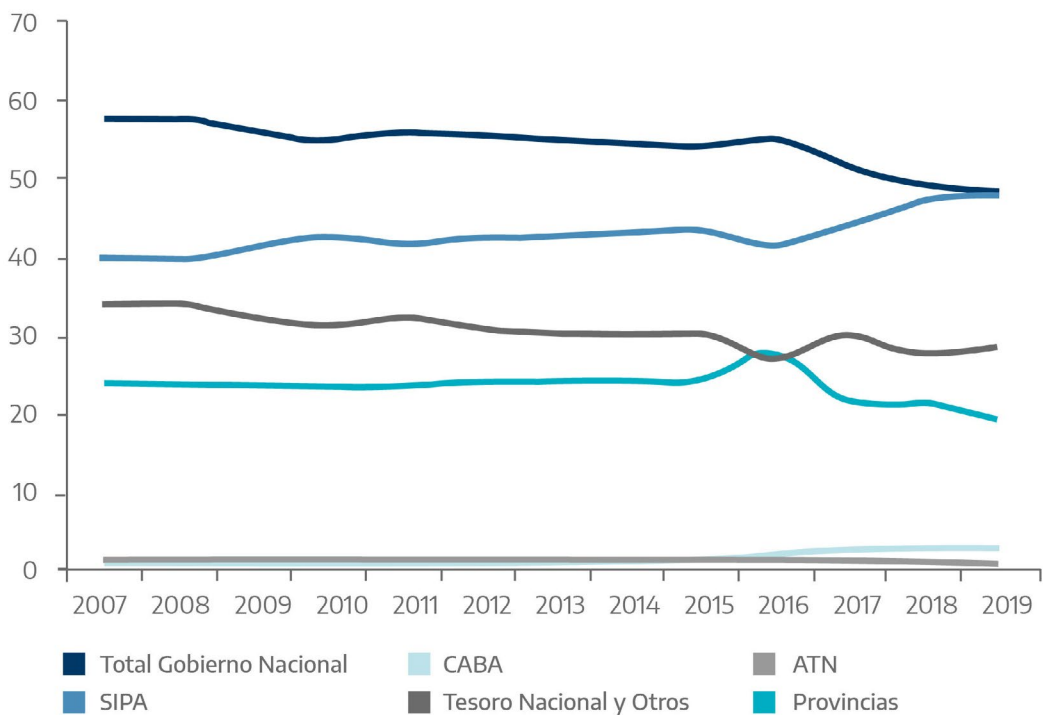


Fuente: Elaboración propia en base a CFI y Secretaría de Hacienda de la Nación.

A continuación, se presenta el total de recursos distribuidos por todos los conceptos. Allí se puede observar que a partir del año 2016 el Gobierno Nacional pierde participación a favor del conjunto de provincias y de CABA. El SIPA es el que más contribuye a esta disminución, reduciéndose su participación al 19,6% en el año 2019. La distribución primaria efectiva tiende a repartir en partes iguales los recursos entre el Gobierno Nacional y las provincias.

Gráfico 6. Participaciones de los destinatarios en el Total de Recursos Distribuidos

En %



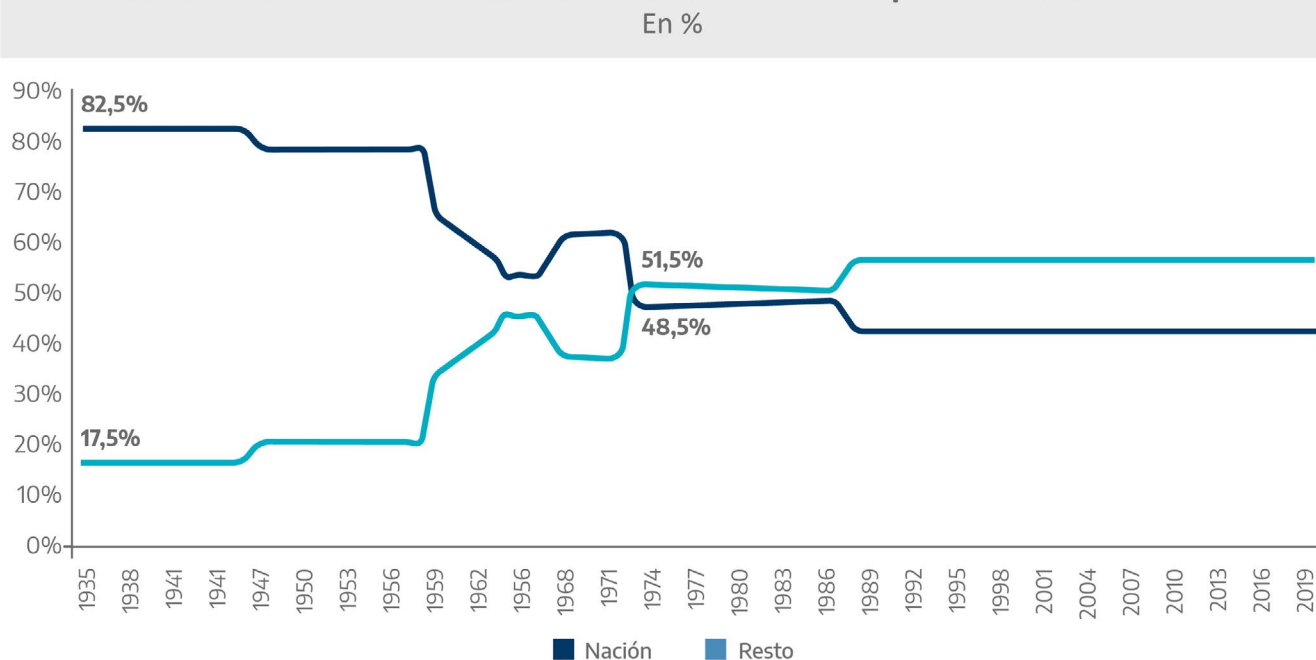
Fuente: Elaboración propia en base a CFI y Secretaría de Hacienda de la Nación.

En el cuadro puede observarse la comparación entre los coeficientes establecidos en la Ley 23.548 y lo efectivamente percibido por cada uno de los destinatarios para el año 2019 (incluyendo aquellos recursos que se reparten según dicha ley y también los que se distribuyen por Leyes Especiales). De esta manera, el Gobierno Nacional (con CABA incluido) recibe 9,46% más de lo establecido en la Ley, que es lo que pierden las provincias de su participación. Sin embargo, a lo largo del período el Gobierno Nacional disminuyó su participación.

Comparación coeficientes efectivos total distribución vs Ley 23.548.			
<i>En %</i>			
	Participaciones Ley 23.548	2019	Diferencia
Total Gobierno Nacional	40,24	48,45	8,21
Tesoro Nacional y Otros Entes		28,85	
SIPA		19,61	
ATN	1,00	0,76	-0,24
CABA	1,40	2,65	1,25
Provincias	57,36	48,14	-9,22
Gobierno Nacional + CABA	41,64	51,10	9,46

Para finalizar, y a manera de resumen del capítulo, en el Gráfico 7 se exhibe la evolución de la distribución primaria teórica, es decir, según los porcentajes determinados en las distintas leyes, desde el primer Régimen de Coparticipación hasta la actualidad. Cabe destacar que dentro de "Resto" se incorpora la totalidad de provincias así como también la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Nación ha cedido puntos de coparticipación en favor de las provincias y de la Ciudad desde su máximo histórico en 1935 (82,5%) hasta su mínimo actual (43,3%). En el siguiente capítulo se analiza cómo se da la distribución entre las provincias.

Gráfico 7. Evolución histórica de la distribución primaria de recursos



Fuente: Elaboración propia en base normativa nacional.

CAPÍTULO II

DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA DE RECURSOS

Una vez definidos, dentro de la recaudación total, los recursos y porcentajes que integrarán la masa coparticipable y cómo se distribuirán entre la Nación y el conjunto de las provincias (distribución primaria), la tercera pregunta a responder dentro de un Régimen de Coparticipación es cómo será el reparto de la parte provincial entre las distintas jurisdicciones. Es decir, cómo será la distribución secundaria de recursos.

Dentro de la distribución secundaria, existen dos criterios posibles para distribuir los ingresos entre las provincias: el "devolutivo" y el "redistributivo". El primero se desentiende de las diferencias en la capacidad y las necesidades fiscales de las distintas jurisdicciones (o al menos considera que la distribución automática no es un mecanismo adecuado para corregir estas diferencias). En este sentido, la distribución entre provincias es proporcional al aporte que realiza cada una a la masa coparticipable. El segundo busca corregir ciertas "desigualdades fiscales", intentando garantizar la prestación de servicios esenciales independientemente de los recursos que pueda recaudar cada jurisdicción (Cuattromo, 2018). La asignación de recursos en este caso sería inversamente proporcional a la capacidad contributiva.

La Constitución Nacional de 1994 otorga un carácter redistributivo a la coparticipación secundaria y, tal como lo explicita el art. 75 inciso 2, hace alusión directa a los criterios de equidad y solidaridad como demandas al sistema de distribución. Porto (2009) afirma que el actual régimen tiene una distribución secundaria con carácter más redistributivo que el que siguen las jurisdicciones dentro de su territorio con sus departamentos. Sin embargo, cabe convenir que los criterios utilizados para distribuir los recursos entre provincias han ido variando a lo largo del tiempo, de acuerdo con las etapas mencionadas en la primera sección y no siempre en clara persecución del objetivo expresado en el articulado constitucional de alcanzar el máximo desarrollo.

Historia

Previo a la sanción de la Ley 20.221, promulgada en 1973 (que estableció el primer régimen global de coparticipación unificando casi la totalidad de la recaudación en un sistema de distribución único), los distintos Regímenes de Coparticipación aplicaban sus propios criterios de distribución secundaria. Así, coexistieron durante el período 1935-1972 variables como: población, recaudación provincial, inversa de la población, origen de los recursos recaudados por Nación, participación de las provincias en la recaudación de impuestos derogados, participación en la producción de artículos gravados y partes iguales.

La siguiente tabla resume los cambios en la participación de cada provincia en la distribución secundaria en función de los Regímenes de Coparticipación existentes³³ en dicho período.

³³En la Tabla se presenta la distribución secundaria de cada jurisdicción en el régimen conjunto de coparticipación (no la participación en cada régimen).

Distribución secundaria de recursos					
En %					
Gobiernos Locales	1935	1946	1958	1960	1972
Avanzados	67,5	70,3	65,5	59,9	59,8
<i>Capital Federal</i>	5,0	8,8	11,1	12,4	4,7
<i>Buenos Aires</i>	20,7	29,7	31,0	25,9	32,8
<i>Santa Fe</i>	12,6	12,6	10,3	9,1	8,7
<i>Córdoba</i>	9,3	9,5	7,8	7,8	8,0
<i>Mendoza</i>	19,9	9,7	5,3	4,7	5,2
Baja Densidad	-	-	1,8	6,4	7,9
<i>Chubut</i>	-	-	-	1,2	1,6
<i>Santa Cruz</i>	-	-	-	1,0	1,6
<i>La Pampa</i>	-	-	1,8	1,4	1,5
<i>Río Negro</i>	-	-	-	1,4	1,7
<i>Neuquén</i>	-	-	-	1,2	1,3
<i>Tierra del Fuego</i>	-	-	-	-	0,3
Intermedias	25,0	19,1	15,6	15,0	14,6
<i>San Juan</i>	8,7	4,2	2,4	2,5	2,4
<i>San Luis</i>	0,6	1,4	1,4	1,4	1,4
<i>Entre Ríos</i>	3,8	5,4	4,3	4,0	3,9
<i>Tucumán</i>	9,6	6,2	4,1	4,1	3,7
<i>Salta</i>	2,3	1,9	3,4	3,0	3,2
Rezagadas	7,5	10,6	16,9	18,7	17,9
<i>La Rioja</i>	0,6	0,9	1,4	1,2	1,2
<i>Catamarca</i>	0,5	1,1	1,4	1,7	1,4
<i>Corrientes</i>	1,9	4,0	3,6	4,1	3,9
<i>Jujuy</i>	2,6	1,6	2,7	2,3	2,5
<i>Misiones</i>	-	-	2,3	2,5	2,4
<i>Chaco</i>	-	-	3,0	3,1	2,7
<i>Santiago del Estero</i>	1,9	3,0	2,5	2,5	2,3
<i>Formosa</i>	-	-	-	1,3	1,4

Fuente: Porto (2003)

La existencia de dos Regímenes de Coparticipación entre 1935 y 1946 hizo que coexistieran dos regímenes de distribución secundaria. Por un lado, la unificación de los impuestos internos mediante la Ley 12.139 estableció un mecanismo complicado de coparticipación secundaria, sólo explicable en función de los distintos intereses creados (Porto, 2003)³⁴. Por el otro, la creación del Impuesto a los Réditos (Ley 12.143) y del Impuesto a la Ventas (Ley 12.147) fijaron un reparto entre jurisdicciones en función de cuatro parámetros: 30% por población, 30% por gastos provinciales (presupuestados para 1934), 30% de acuerdo con los recursos percibidos por cada provincia (cada año inmediato anterior) y 10% de acuerdo con la recaudación del impuesto a distribuir, dentro de la jurisdicción de cada Provincia.

En el período 1947-1958 convivieron tres Regímenes de Coparticipación. La creación de la Ley 12.956³⁵ introdujo cambios tanto en la distribución primaria como en la secundaria de recursos. En cuanto a esta última, el 19% de la recaudación total se prorrateó entre las jurisdicciones en función de la distribución vigente en el período anterior. Sin embargo, se introdujo como novedad la distribución del 2% restante en proporción inversa a la población. Por otro lado, la Ley 14.060 (Impuesto Sustitutivo del gravamen a la Transmisión Gratuita de Bienes) aplicó una distribución secundaria con carácter exclusivamente devolutivo, distribuyendo los recursos entre jurisdicciones en proporción a la radicación económica de los bienes objeto del tributo. Por último, la Ley 14.390³⁶ de 1954 estableció un régimen de distribución secundaria en función de: el 98% de los recursos con relación a la población (80% a partir de 1957) y en función de la producción de artículos gravados con Impuestos Internos y de las materias primas principales utilizadas en su elaboración (20% a partir de 1957). Los porcentajes respectivos se fijaron en forma escalonada para los primeros años de vigencia del nuevo régimen (en 1955: 84% población, 16%

³⁴Cabe destacar que, a pesar de lo mencionado, el distribuidor población comenzó a ganar importancia en esta etapa.

³⁵Dicha Ley fue creada para lograr una mayor sistematización del régimen de coparticipación dado que, en el período previo, los gobiernos locales se vieron perjudicados con relación al Gobierno Nacional.

³⁶Ley que reemplazó a la Ley de unificación de Impuestos Internos.

producción; en 1956: 82% y 18% respectivamente). El 2% restante en razón inversa al monto por habitante de la participación que a cada provincia le correspondía de acuerdo con la distribución del 98% explicado anteriormente. Entre 1959 y 1966 se eliminaron los prorratores vinculados a la recaudación de los impuestos coparticipados en cada jurisdicción y a la inversa de la población. De esta manera, la distribución entre provincias se fijó en función de la población, los gastos y los recursos provinciales propios, a los que se agregó un nuevo parámetro de distribución por partes iguales.

En el período 1967-1972 no se introdujeron cambios significativos en cuanto a la distribución secundaria de recursos, aunque debe recordarse que la participación relativa del conjunto de las provincias disminuyó considerablemente.

La Ley 20.221 de 1973 estableció por primera vez el reparto automático de fondos entre provincias de manera unificada y con criterios objetivos de distribución: 65% en función de la población, 25% por brecha de desarrollo (a partir de la diferencia de riqueza de cada provincia con respecto a la del área más desarrollada del país) y el 10% restante por dispersión poblacional (teniendo en cuenta que en las jurisdicciones con menor densidad poblacional la prestación de servicios públicos puede tener un costo más alto). Dicha reforma alteró significativamente la participación de cada jurisdicción dentro del monto total coparticipado a los gobiernos provinciales, respecto a los observados en los períodos previos.

La reforma tributaria de 1980 que sustituyó la recaudación de ciertos tributos (particularmente las contribuciones patronales para Seguridad Social) por una mayor recaudación del Impuesto al Valor Agregado, estableció una pre-coparticipación sin límite para asegurar el financiamiento de la seguridad social y otros gastos nacionales. Esto provocó que la distribución secundaria se vea alterada nuevamente, ya que una parte se distribuiría en concepto de aportes para previsión social con un criterio diferente al de la Coparticipación Federal.

Distribución secundaria de recursos		
<i>En %</i>		
Gobiernos Locales	1973	1982
Avanzados	52,5	51,7
<i>Capital Federal</i>	3,6	2,1
<i>Buenos Aires</i>	27,0	27,7
<i>Santa Fe</i>	8,7	8,4
<i>Córdoba</i>	8,6	8,8
<i>Mendoza</i>	4,6	4,7
Baja Densidad	9,1	9,7
<i>Chubut</i>	1,8	1,9
<i>Santa Cruz</i>	1,4	1,5
<i>La Pampa</i>	1,7	1,7
<i>Río Negro</i>	2,2	2,5
<i>Neuquén</i>	1,6	1,8
<i>Tierra del Fuego</i>	0,4	0,3
Intermedias	16,5	16,6
<i>San Juan</i>	2,4	2,5
<i>San Luis</i>	1,7	1,7
<i>Entre Ríos</i>	4,4	4,1
<i>Tucumán</i>	4,4	4,6
<i>Salta</i>	3,6	3,7
Rezagadas	21,9	22,0
<i>La Rioja</i>	1,6	1,6
<i>Catamarca</i>	1,8	1,8
<i>Corrientes</i>	3,6	3,5
<i>Jujuy</i>	2,1	2,2
<i>Misiones</i>	2,8	2,8
<i>Chaco</i>	4,0	3,9
<i>Santiago del Estero</i>	3,8	3,9
<i>Formosa</i>	2,2	2,3

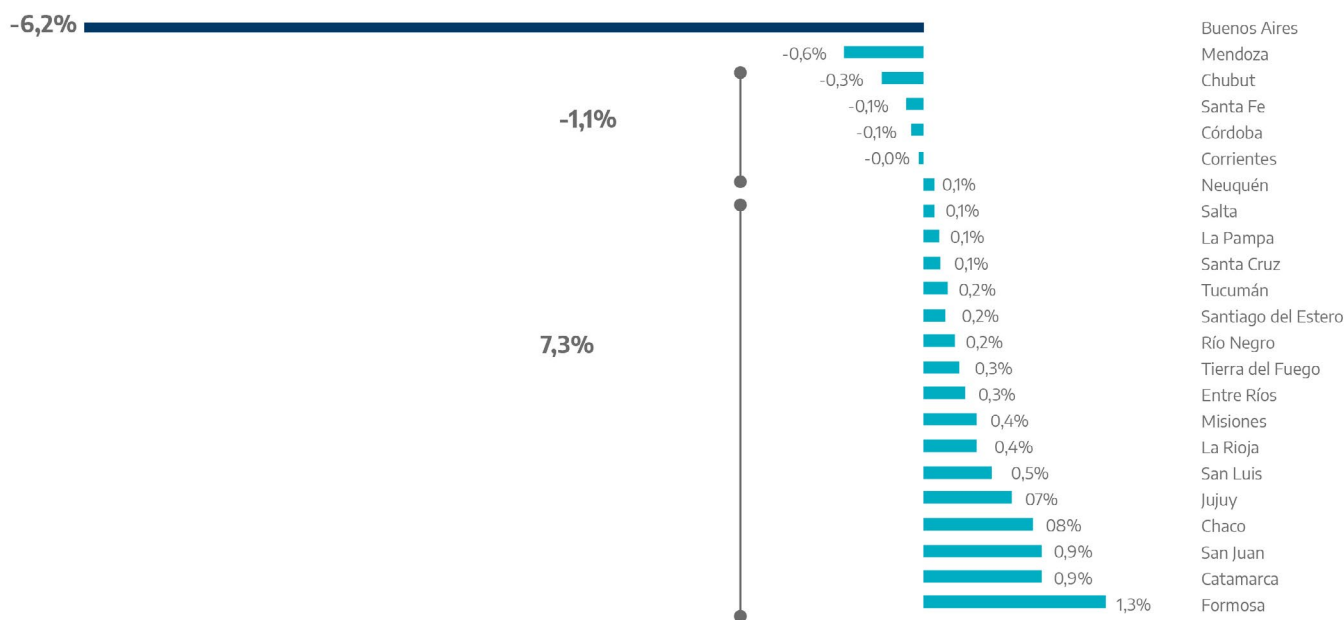
Fuente: Porto (2003)

Al finalizar el régimen legal de coparticipación en el año 1984, la Nación comenzó a transferir recursos a las provincias a partir de ATN. El vacío en la regulación de las relaciones fiscales provocó que el reparto de fondos se realice de manera discrecional no operando ninguna regla o criterio para la distribución secundaria. Debe mencionarse que, entre 1984 y 1987, las provincias intermedias y rezagadas se vieron beneficiadas en detrimento fundamentalmente de la provincia de Buenos Aires y de algunas jurisdicciones pertenecientes a la zona de baja densidad.

En 1988, frente al vacío existente en materia fiscal, se sancionó con carácter transitorio la Ley 23.548, incorporando nuevamente coeficientes legales de distribución secundaria. Si bien en principio la ley tendió a revertir los desvíos acumulados durante años a favor de determinadas jurisdicciones, la recomposición de aquellas que se vieron perjudicadas implicó pérdidas relativas para las que más habían ganado provocando la necesidad de un auxilio de emergencia adicional por parte del nivel superior de gobierno. Como se observa en el siguiente gráfico, PBA fue la más afectada en la distribución secundaria en el año 1988 respecto a la distribución de 1973, retrocediendo más de 6 p.p., pasando del 28% de participación a menos del 22%³⁷.

Gráfico 8. Variación de la distribución Secundaria entre 1973 y 1988

En p.p.



Fuente: UNLP, FCE y DNAP

En la década del 90' y los años que le sucedieron aparecieron nuevamente problemas financieros en varias provincias que debieron ser compensados con la sanción de distintas leyes y reformas parciales al régimen general. El traspaso a la órbita provincial de los servicios de educación, las precoparticipaciones y las limitaciones en los regímenes tributarios provinciales hicieron que se modificaran los criterios y los montos de distribución primaria y secundaria.

En este sentido, al régimen general establecido por la Ley 23.548 se fueron incorporando otros regímenes con criterios de distribución secundaria diferentes. Así, las jurisdicciones comenzaron a percibir recursos no sólo por coparticipación neta sino también por diferentes leyes especiales, alterando sus participaciones en la coparticipación secundaria (coparticipación efectiva).

Cabe mencionar que, en 2003, por medio del Decreto 705, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pasó a recibir 1,40% de la masa coparticipable, modificándose nuevamente el esquema de distribución. Ello obedeció al hecho de que, tanto por la Ley de Coparticipación 23.548 como por el Decreto 692 de 1992, el Estado Nacional dispuso que la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires debía recibir una participación compatible con los niveles históricos, la que no podría ser inferior en términos constantes a la suma transferida en el año 1987.

³⁷Este gráfico no incluye la distribución secundaria a la Capital Federal (ahora CABA) por disponibilidad de datos.

2016-2019

Desde 2016, la situación de las provincias respecto a Nación y entre estas se vio modificada por una serie de medidas: devolución parcial de la precoparticipación del 15% (retenido para financiar la Seguridad Social), aumento del coeficiente de CABA de 1,4% a 3,5% en 2018 (llegó a ser de 3,75% en 2016) y el Consenso Fiscal firmado entre Nación y las provincias en 2017, tal como mencionáramos al cierre de la primera sección.

Estos cambios, si bien generaron ciertas mejoras en algunas provincias, distorsionaron el espíritu del régimen de coparticipación, ya que plantea compensaciones parciales e insuficientes a las pérdidas de la masa coparticipable (en algunos casos de forma discrecional) que no obedece a razones de redistribución de recursos internos y que quita autonomía a las jurisdicciones a partir de una pérdida de las recaudaciones propias debido a la reducción de impuestos provinciales.

Como puede observarse en la siguiente tabla, aún con las compensaciones establecidas, la Provincia de Buenos Aires presenta un gran retroceso en materia de distribución secundaria respecto de lo que recibía con la Ley de 1973.

Distribución secundaria efectiva.*					
En %					
	Ley de Coparticipación 1973	Ley de Coparticipación 1988	Efectiva 2016-2019 S/Reg. Especiales	Efectiva 2016-2019 C/Reg. Especiales	
Buenos Aires	28,0%	21,9%	21,3%	21,1%	
Catamarca	1,9%	2,7%	2,7%	2,6%	
Chaco	4,2%	5,0%	4,8%	4,9%	
Chubut	1,9%	1,6%	1,5%	1,6%	
Córdoba	8,9%	8,8%	9,3%	9,2%	
Corrientes	3,7%	3,7%	3,6%	3,7%	
Entre Ríos	4,6%	4,9%	4,7%	4,7%	
Formosa	2,3%	3,6%	3,5%	3,5%	
Jujuy	2,2%	2,8%	2,8%	2,8%	
La Pampa	1,8%	1,9%	1,8%	1,8%	
La Rioja	1,7%	2,1%	2,0%	2,0%	
Mendoza	4,8%	4,2%	4,1%	4,1%	
Misiones	2,9%	3,3%	3,2%	3,3%	
Neuquén	1,7%	1,7%	1,7%	1,8%	
Río Negro	2,3%	2,5%	2,4%	2,5%	
Salta	3,7%	3,8%	3,7%	3,9%	
San Juan	2,5%	3,4%	3,3%	3,3%	
San Luis	1,8%	2,3%	2,4%	2,4%	
Santa Cruz	1,5%	1,6%	1,5%	1,6%	
Santa Fe	9,0%	8,9%	9,6%	9,5%	
Santiago del Estero	3,9%	4,1%	4,0%	4,1%	
Tierra del Fuego	0,4%	0,7%	1,2%	1,2%	
Tucumán	4,6%	4,7%	4,6%	4,6%	

* No incluye CABA

Fuente: UNLP, FCE y DNAP

Por último, la siguiente tabla muestra la participación de las provincias en la coparticipación neta, la coparticipación efectiva de recursos y la distribución secundaria efectiva per cápita para el año 2019³⁸. Como puede observarse, se destacan disparidades importantes entre jurisdicciones, señalando que al considerar dicha variable demográfica existen provincias perdedoras en el reparto de recursos, siendo Buenos Aires la que menos recibe por habitante. En términos comparativos, cada bonaerense recibe aproximadamente un tercio de lo que recibe un habitante en el resto de las provincias, en promedio, en concepto de distribución secundaria efectiva.

³⁸Cabe descartar que, si bien CABA obtiene su porcentaje de coparticipación de la participación legal del Tesoro Nacional y no de la distribución primaria a provincias es incluida con el resto estas para obtener un análisis integral y comparable con los años previos.

Distribución secundaria de coparticipación y Leyes especiales.*En % y \$ corrientes per cápita. Incluye CABA*

Gobiernos subnacionales	Coparticipación neta	Coparticipación neta + leyes especiales	Distribución secundaria efectiva per cápita (\$ corrientes)
<i>CABA</i>	<i>5,79</i>	<i>5,20</i>	<i>27.603</i>
<i>Buenos Aires</i>	<i>18,39</i>	<i>22,20</i>	<i>20.840</i>
<i>Catamarca</i>	<i>2,69</i>	<i>2,44</i>	<i>96.455</i>
<i>Chaco</i>	<i>4,75</i>	<i>4,56</i>	<i>62.405</i>
<i>Chubut</i>	<i>1,45</i>	<i>1,48</i>	<i>39.581</i>
<i>Córdoba</i>	<i>8,65</i>	<i>8,21</i>	<i>35.958</i>
<i>Corrientes</i>	<i>3,47</i>	<i>3,46</i>	<i>50.720</i>
<i>Entre Ríos</i>	<i>4,72</i>	<i>4,40</i>	<i>52.264</i>
<i>Formosa</i>	<i>3,57</i>	<i>3,30</i>	<i>89.588</i>
<i>Jujuy</i>	<i>2,72</i>	<i>2,58</i>	<i>55.235</i>
<i>La Pampa</i>	<i>1,87</i>	<i>1,71</i>	<i>78.588</i>
<i>La Rioja</i>	<i>2,01</i>	<i>1,85</i>	<i>77.658</i>
<i>Mendoza</i>	<i>3,75</i>	<i>3,78</i>	<i>31.295</i>
<i>Misiones</i>	<i>2,93</i>	<i>3,10</i>	<i>40.576</i>
<i>Neuquén</i>	<i>1,60</i>	<i>1,63</i>	<i>40.513</i>
<i>Río Negro</i>	<i>2,41</i>	<i>2,29</i>	<i>50.614</i>
<i>Salta</i>	<i>3,51</i>	<i>3,59</i>	<i>41.588</i>
<i>San Juan</i>	<i>3,24</i>	<i>3,03</i>	<i>63.836</i>
<i>San Luis</i>	<i>2,29</i>	<i>2,09</i>	<i>67.984</i>
<i>Santa Cruz</i>	<i>1,57</i>	<i>1,45</i>	<i>66.492</i>
<i>Santa Fe</i>	<i>9,02</i>	<i>8,43</i>	<i>39.187</i>
<i>Santiago del Estero</i>	<i>2,88</i>	<i>3,77</i>	<i>63.411</i>
<i>Tierra del Fuego</i>	<i>1,26</i>	<i>1,12</i>	<i>108.014</i>
<i>Tucumán</i>	<i>4,45</i>	<i>4,33</i>	<i>42.122</i>

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía de Nación

CAPÍTULO III

COPARTICIPACIÓN FEDERAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Al analizar la participación de la PBA en la distribución secundaria de recursos puede advertirse que, en las últimas décadas, dicha jurisdicción ha sufrido una discriminación en el reparto de fondos coparticipables. Si se observa el coeficiente de coparticipación respecto a la participación en la población total o, dicho de otra manera, la coparticipación per cápita recibida, los resultados muestran que la Provincia ha recibido y recibe hoy en día menos recursos per cápita por distribución secundaria que el resto de las jurisdicciones.

Dicha situación data del comienzo del régimen general de coparticipación; sin embargo, la caída en la participación secundaria de recursos en la década del 80 y el tope establecido en el año 1996 a las transferencias recibidas en concepto de Fondo del Conurbano, fueron dos hitos fundamentales en la pérdida de recursos de la Provincia. Si bien el Consenso Fiscal de 2017 mejoró marginalmente la participación efectiva³⁹ de la Provincia de Buenos Aires respecto a la de años anteriores, continúa hoy en día en una situación de desventaja en materia de coparticipación federal.

3.1. Participación efectiva de la Provincia

Pérdidas

La participación de PBA en la distribución secundaria de recursos coparticipables presenta una evolución diferencial a lo largo de la historia.

Al comienzo del régimen de 1935 la proporción de recursos que la Provincia recibía alcanzaba el 20,7% del total coparticipable, incluyendo a la Ciudad de Buenos Aires, pero no a muchas provincias que aún no habían sido creadas. Con el correr del régimen dicha participación comenzó a incrementarse hasta llegar en 1946 al 29,7%, siendo una de las jurisdicciones más beneficiadas de la redistribución de recursos.

Hasta 1958 continuó la tendencia de la etapa anterior e incluso la Provincia incrementó levemente su participación obteniendo en dicho año el 30% de la distribución secundaria. El cambio en los prorrateadores y en la importancia relativa de los distintos regímenes benefició nuevamente a la Provincia de Buenos Aires.

Entre 1959 y 1972, las modificaciones en el Régimen de Coparticipación provocaron que la PBA alcance en este último año la mayor participación en la distribución secundaria de la historia (32,8%). A partir de dicho año comenzó una etapa de pérdida de puntos coparticipables que, si bien no fue homogénea en el tiempo, provocó que la Provincia no volviese a alcanzar dichos niveles en los años subsiguientes.

³⁹Coparticipación neta por Ley 23.548 y regímenes de leyes especiales.

La Ley 20.221 de 1973 implicó una caída en la coparticipación cercana a los 6 p.p. como resultado de la exclusión de la Provincia en el reparto por brecha de desarrollo mientras que otras jurisdicciones con un nivel de desarrollo similar, como Córdoba y Santa Fe, fueron incluidas. Dicha pérdida junto con los 6 puntos perdidos en la segunda mitad de la década del 80 provocó que la Provincia de Buenos Aires pierda cerca de 12 p.p. de distribución secundaria respecto a la obtenida en 1972⁴⁰. Así, la participación efectiva en las transferencias automáticas registró los menores niveles en toda la historia promediando un 18,5%, con un mínimo de 17,9% en el año 1985.

Compensaciones

Con la sanción de la Ley 23.548 en 1988, la PBA recuperó 2 puntos de coparticipación. Sin embargo, la participación efectiva continuó estando lejos de la obtenida en años anteriores. Para compensar parcialmente la discriminación de la Provincia en el reparto de recursos coparticipables se creó en 1992 el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense, comúnmente llamado "Fondo del Conurbano Bonaerense". Si bien al principio de la década del 90 mejoró su coeficiente de coparticipación, alcanzando casi el 25% del total, con el correr de los años volvió a sufrir pérdidas significativas.

Entre 1996 y 2002, con el tope de \$650 millones establecido a dicho fondo, la participación disminuyó y se mantuvo alrededor del 24%. La falta de actualización de ese tope en una economía inflacionaria llevó a que la participación secundaria de la PBA caiga año tras año hasta llegar en 2016 al 18% (IARAF, 2020).

La devolución gradual en 2016 de la precoparticipación del 15% retenido a las provincias y el Consenso Fiscal de 2017 provocó una mejora parcial en el coeficiente provincial de distribución. Entre las compensaciones introducidas se incluyó que la Provincia reciba \$21.000 millones en 2018 y \$44.000 millones en 2019 por la eliminación del Fondo del Conurbano Bonaerense. Así, en 2019 la participación de Buenos Aires en la distribución secundaria alcanzó el 22,2%, recuperando poco más de 4 p.p., lo que implicó un incremento de los recursos de origen nacional del 21,6%. Sin embargo, es preciso destacar que la recuperación de esos 4 puntos fue inmediatamente neutralizada por el volumen de gasto que le implicó a la provincia hacerse cargo de los subsidios a la electricidad y el transporte. Ambos subsidios estaban bajo la órbita nacional y por decisión del gobierno saliente se determinó que, a partir de 2019, lo comience a afrontar el nivel provincial. Este traspaso de gasto fue perjudicial para las finanzas de la provincia ya que se realizó sin la correspondiente contraprestación de recursos. En 2019 los gastos de la absorción representaron la mitad de los 4 p.p. adicionales que recibió la provincia por coparticipación y el 74% si solo se tiene en cuenta la transferencia para compensar el Fondo del Conurbano Bonaerense.

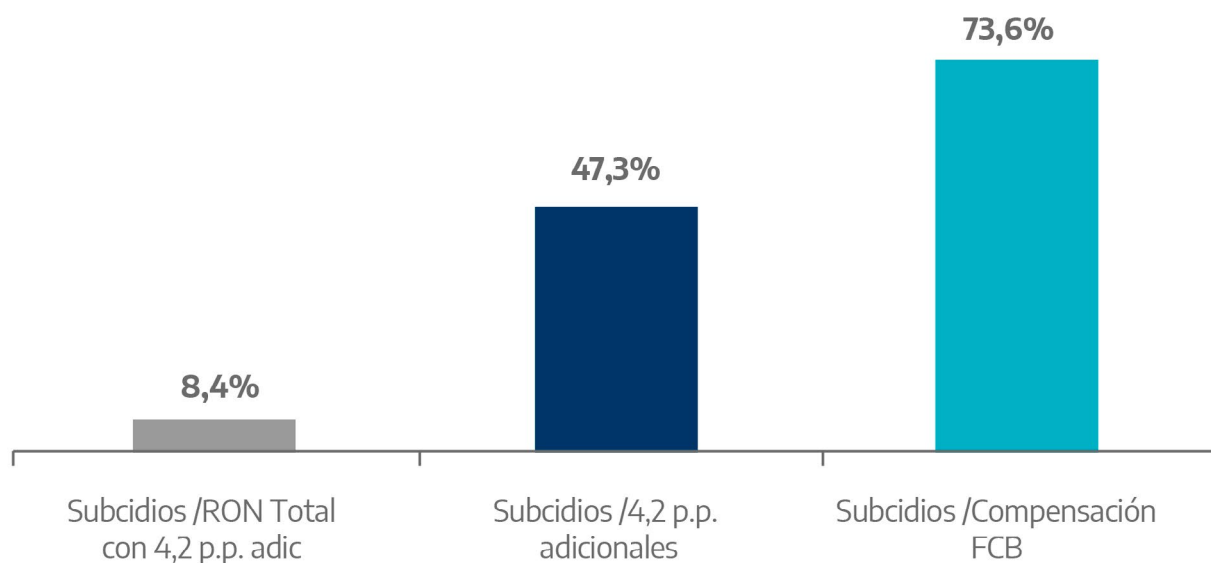
Debe mencionarse que entre abril de 2009 y agosto de 2018 la Provincia recibió además de los recursos por coparticipación neta y regímenes de leyes especiales, el 21,2% del total del Fondo Federal Solidario. Si bien dichos fondos también fueron distribuidos automáticamente por Nación no podían utilizarse para realizar gasto corriente, pudiéndose asignar únicamente a gasto en infraestructura. A pesar de que la Provincia de Buenos Aires fue la jurisdicción que mayor participación recibió del Fondo, si se contemplan dichos recursos dentro de la participación efectiva recibida, el coeficiente sólo se modificaría en 0,1 p.p.

Si bien la participación efectiva de la PBA aumentó en los últimos años, el impacto negativo del consenso fiscal firmado en 2017, sobre los recursos de origen provincial, sumado a la fuerte recesión económica de 2018 y 2019, más que compensó dicho avance, representando un fuerte deterioro de los ingresos totales de la Provincia. Como se observa en los siguientes gráficos, los recursos propios per cápita cayeron contundentemente entre 2017 y 2019, presentando una contracción de 27,4% entre dichos años, lo que derivó en una fuerte disminución de 12,7% de los ingresos totales provinciales per cápita en este período. Desde luego, la contracción de esta drástica caída de los ingresos provinciales se representa en una menor inversión en los servicios esenciales para la población bonaerense, como son la salud, la educación y la seguridad.

⁴⁰El objetivo perseguido con la detracción a la Provincia de Buenos Aires era el de evitar la migración interna al conurbano bonaerense. Al dirigir recursos hacia las provincias expulsoras se buscó generar condiciones que promovieran el arraigo sin ese resultado se haya verificado con el pasar de los años.

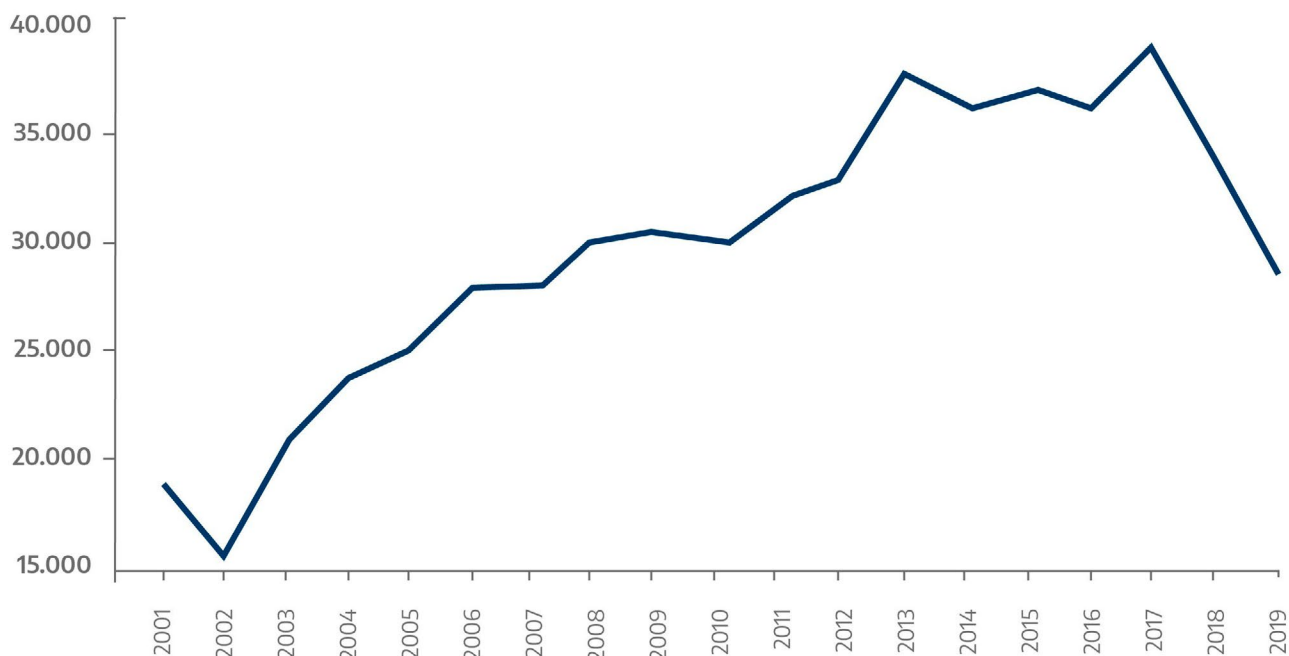
⁴¹Incluye CABA.

Gráfico 9. Peso de la absorción de subsidios nacionales - 2019
En %



Fuente: elaboración propia en base a Dirección Provincial de Política Tributaria

Gráfico 10. Recursos propios per cápita de la provincia de Buenos Aires
En millones de pesos constantes

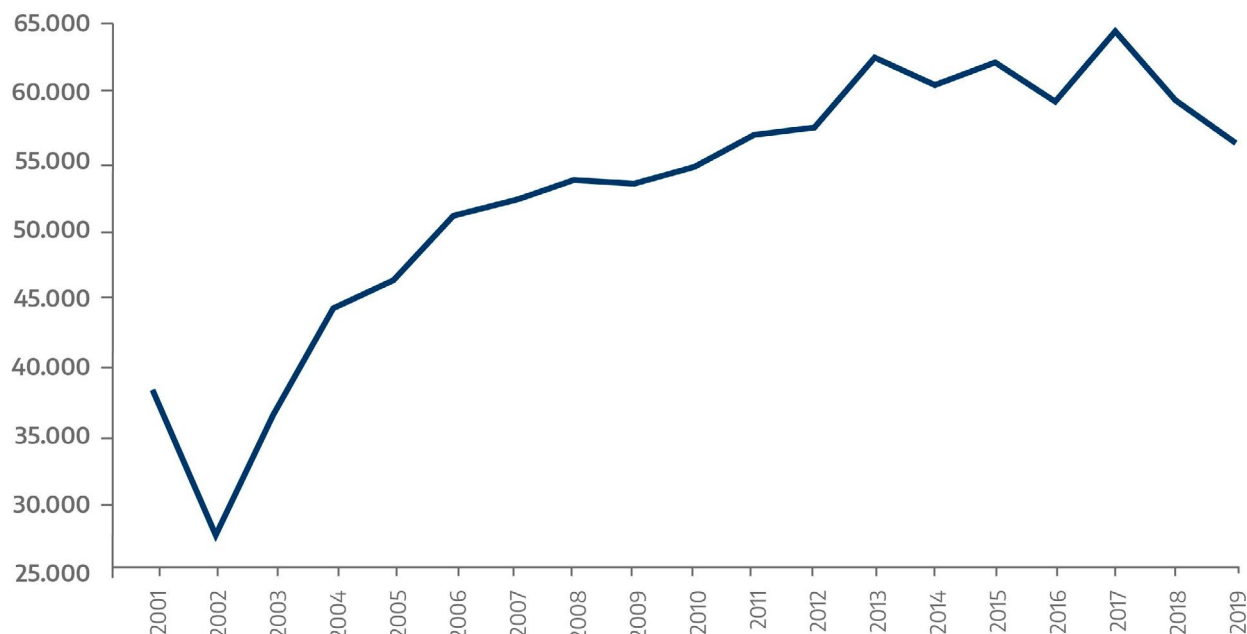


Fuente: elaboración propia en base a Dirección Provincial de Política Tributaria

⁴²Es importante destacar, que adicionalmente a estos, la PBA firmo convenios con GN con motivo de la distribución de ATN a las provincias, que en el caso de PBA, dichos ATN se utilizaron una parte para cancelar deudas pre-existentes con el GN y una parte en efectivo. Por supuesto, no fueron préstamos y por ende no están incluidos en la serie.

Gráfico 11. Recursos totales per cápita de la provincia de Buenos Aires

En millones de pesos constantes

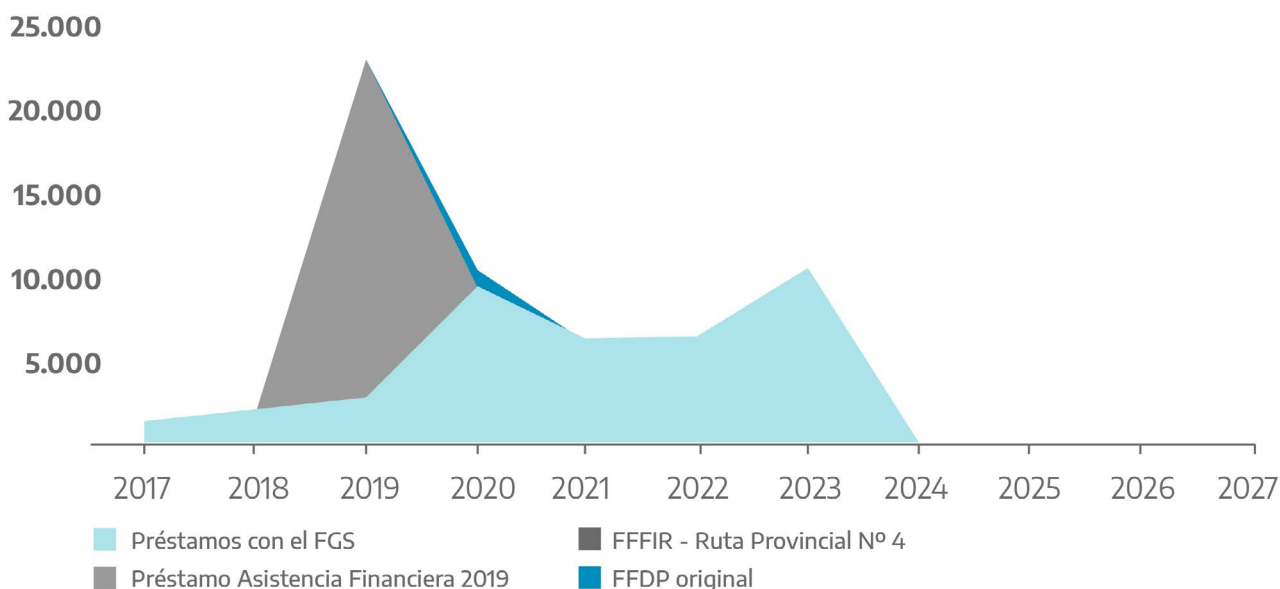


Fuente: elaboración propia en base a Dirección Provincial de Política Tributaria

De esta forma, los ingresos propios en 2019 presentaron el nivel per cápita más bajo desde 2007, marcando un retroceso de 12 años, mientras que los recursos totales del mismo año se ubicaron en los niveles per cápita de 2009, lo cual implica un retroceso de una década en términos de recursos provinciales. Paralelamente, mientras los recursos de la Provincia se desplomaban, las necesidades de la población iban en aumento, de la mano de la crisis económica que se vivió durante 2018 y 2019, lo cual generó una menor capacidad del Estado Provincial de dar respuesta a las crecientes demandas de sus habitantes.

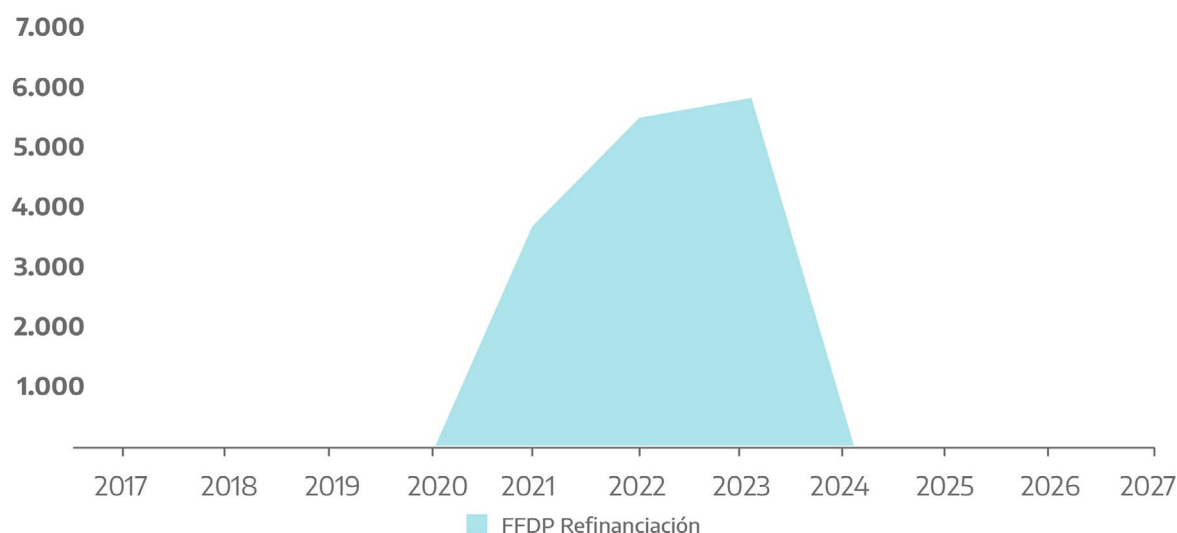
Por último, cabe mencionar que, gran parte de la mejora de la participación efectiva de la Provincia de Buenos Aires en los últimos años se dio en forma de préstamos⁴² y asistencia financiera por parte del Gobierno Nacional, que sólo en 2019 superó los \$23.000 millones, y cuyo mayor peso en relación con los vencimientos y devoluciones se ubican en torno al período 2019 – 2024, como se ve a continuación, comprometiendo aún más la situación de recursos disponibles en el corto plazo.

Gráfico 12. Servicios totales con el Gobierno Nacional En Millones de AR\$. - Años 2017-2027.



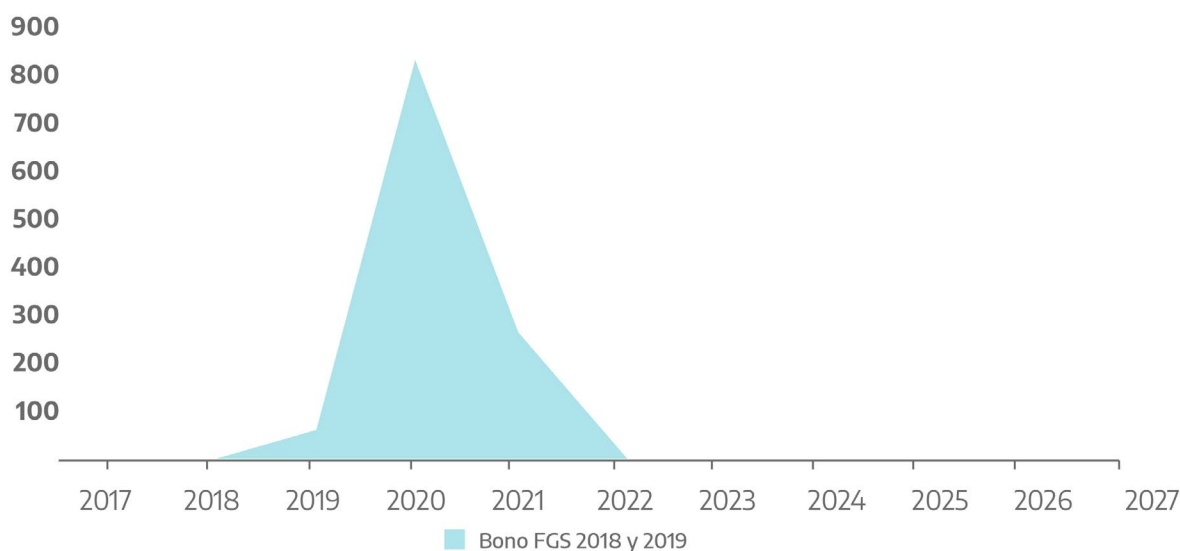
Fuente: elaboración propia en base a Dirección Provincial de Política Tributaria

**Gráfico 13. Servicios totales con el Gobierno Nacional
En Millones de AR\$ con CER. - Años 2017-2027.**



Fuente: elaboración propia en base a DP de Deuda y Crédito Público

Gráfico 14. Servicios totales con el GN - En Millones de US\$. Años 2017-2027.



Fuente: elaboración propia en base a DP de Deuda y Crédito Público

Servicios totales con el Gobierno Nacional.												
En Millones según Moneda de origen												
Moneda de Origen	Préstamos	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
En ARS	Préstamos con el FGS	\$ 1.242	\$ 1.851	\$ 2.756	\$ 9.568	\$ 6.259	\$ 6.500	\$ 10.691				
	FFFIR - Ruta Provincial Nº 4	\$ 1	\$ 7	\$ 19	\$ 27	\$ 32	\$ 36	\$ 41	\$ 47	\$ 54	\$ 61	\$ 45
	FFFIR - Ruta Provincial Nº 4	\$ 1	\$ 13	\$ 41	\$ 60	\$ 71	\$ 81	\$ 93	\$ 106	\$ 120	\$ 136	\$ 101
	FFFIR - Ruta Provincial Nº 4	\$ 1	\$ 11	\$ 27	\$ 37	\$ 47	\$ 54	\$ 62	\$ 71	\$ 80	\$ 91	\$ 67
	Préstamo Asistencia Financiera 2019			\$ 20.533								
En ARS con CER	FFDP original				\$ 847							
	FFDP Refinanciación					\$ 3.793	\$ 5.605	\$ 5.915				
En USD	Bono FGS 2018 I			\$ 12								
	Refinanciación Bono FGS 2018 I				\$ 277							
	Bono FGS 2018 II			\$ 24	\$ 266							
	Bono FGS 2018 III			\$ 24	\$ 12	\$ 260						
	Bono FGS 2019											
	Refinanciación Bono FGS 2019				\$ 286							
Total en ARS		\$ 1.244	\$ 1.883	\$ 23.376	\$ 10.539	\$ 6.409	\$ 6.672	\$ 10.887	\$ 224	\$ 254	\$ 289	\$ 213
Total en ARS con CER						\$ 3.793	\$ 5.605	\$ 5.915				
Total en USD				\$ 60	\$ 841	\$ 260						

Fuente: elaboración propia en base a DP de Deuda y Crédito Público

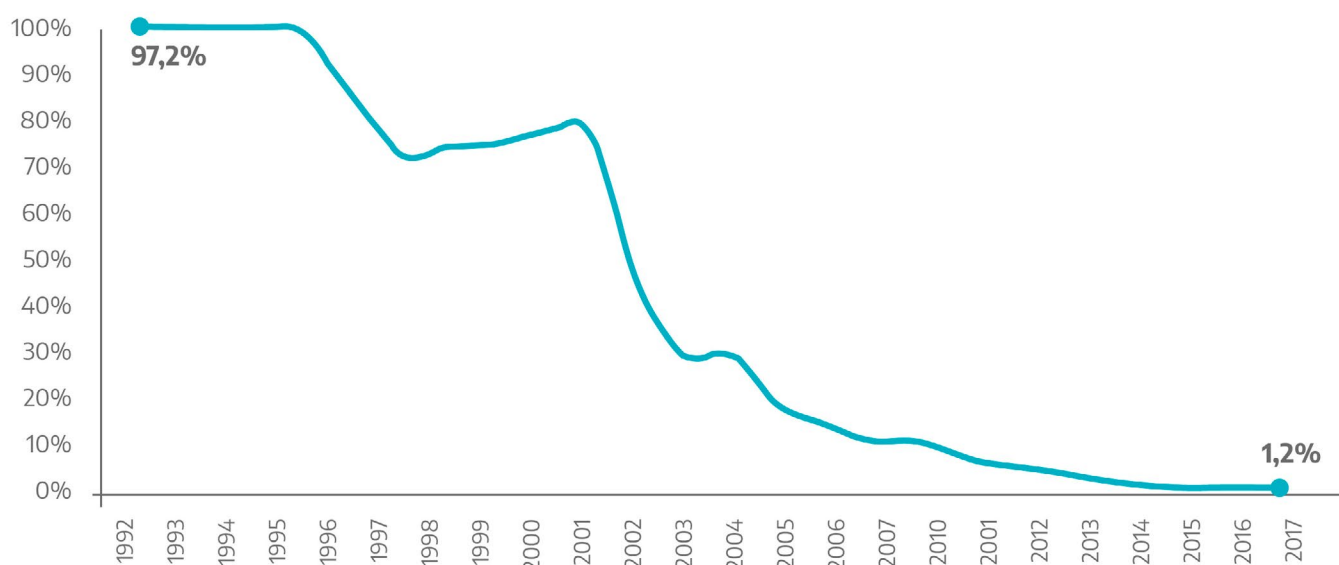
3.2. Fondo del Conurbano

El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense, conocido como Fondo del Conurbano (FCB), fue creado en 1992 a partir de la sanción de la Ley 24.073 con el objetivo de compensar parcialmente a la Provincia de Buenos Aires en el reparto de recursos federales. La Provincia se encontraba rezagada en materia de distribución de fondos nacionales, la cantidad de población en el conurbano había aumentado notablemente y los indicadores sociales y económicos presentaban caídas abruptas.

En este contexto, se estableció que la Provincia recibiría todos los años un 10% del total recaudado en concepto de Impuesto a las Ganancias con el objetivo de financiar "Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense" (Cuattromo, 2018)⁴³. Poco tiempo después de creado el Fondo, la recaudación del impuesto comenzó a cobrar mayor importancia y, el monto recibido por Buenos Aires empezó a generar tensiones entre esta y el resto de las jurisdicciones.

En 1996 mediante la Ley 24.621 se introdujo un tope de \$650 millones al monto recibido por la Provincia estableciendo adicionalmente que la diferencia entre la recaudación del 10% del Impuesto a las Ganancias y dicho tope se distribuya entre el resto de las jurisdicciones (excluyendo a la Provincia de Buenos Aires) en función del coeficiente de coparticipación. Dicho tope, que comenzó a operar efectivamente en 1997, provocó que la Provincia no sólo pierda participación efectiva en los recursos coparticipables año tras año, sino que, en el año 2017, sea la jurisdicción que menor participación recibió de dicho Fondo.

Gráfico 15. Participación de la PBA en la distribución del FCB. Años 1992-2017.
En %

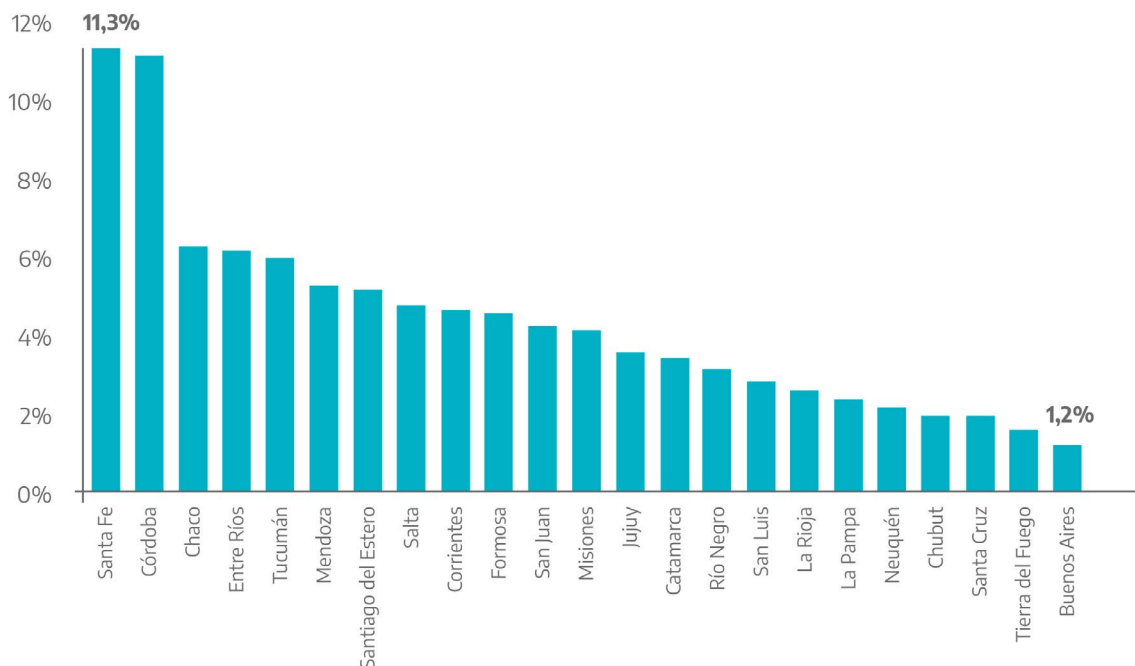


Fuente: elaboración propia en base a CFI, DNAP

⁴³Adicionalmente se creó el Fondo de Infraestructura Social, compuesto por el 4% del total recaudado por el Impuesto a las Ganancias, que se distribuiría entre todas las provincias con excepción de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Gráfico 16. Participación en el Fondo del Conurbano, por provincia. Año 2017.

En %



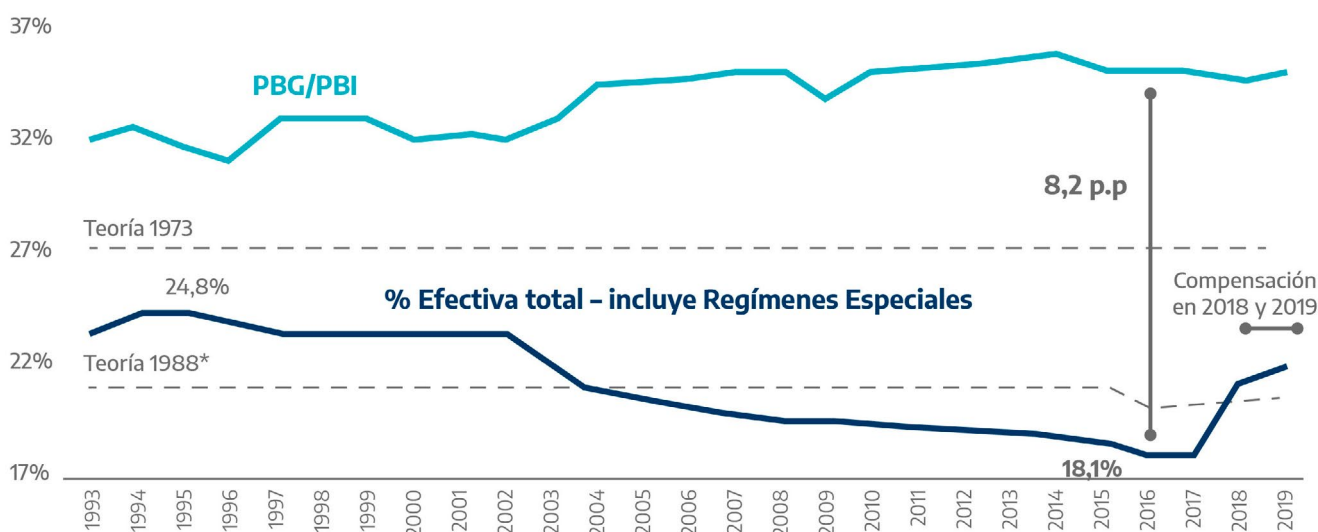
Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía de Nación

Como ya se mencionó anteriormente, el Consenso Fiscal firmado entre Nación y las provincias en 2017 incorporó una serie de cláusulas y compromisos en materia de tributación, donde uno de los principales elementos del acuerdo fue la reformulación del art. 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias⁴⁴.

Adicionalmente, se estableció compensar a algunas provincias entre las que se incluyó la compensación específica a la Provincia de Buenos Aires relacionada a la pérdida histórica de recursos del Fondo del Conurbano y a la eliminación del artículo del Impuesto a las Ganancias que establecía la distribución de dicho fondo. Así, la Provincia recibió \$21.000 millones en 2018 y \$44.000 millones en 2019 del Tesoro Nacional. Sin embargo, dicha compensación no alcanzó a restituir la pérdida anteriormente ocasionada.

Gráfico 17. Distribución Secundaria PBA (sobre 24 jurisdicciones). Años 1993-2019.

En %



Fuente: elaboración propia en base a DNAP

⁴⁴La distribución de la recaudación del impuesto pasó a concentrarse en el Gobierno Nacional (51%) y los gobiernos provinciales (49% restante), perdiendo la ANSES el 20% que recibía habitualmente (Balasini & Ruiz Malec, 2018).

CAPÍTULO IV

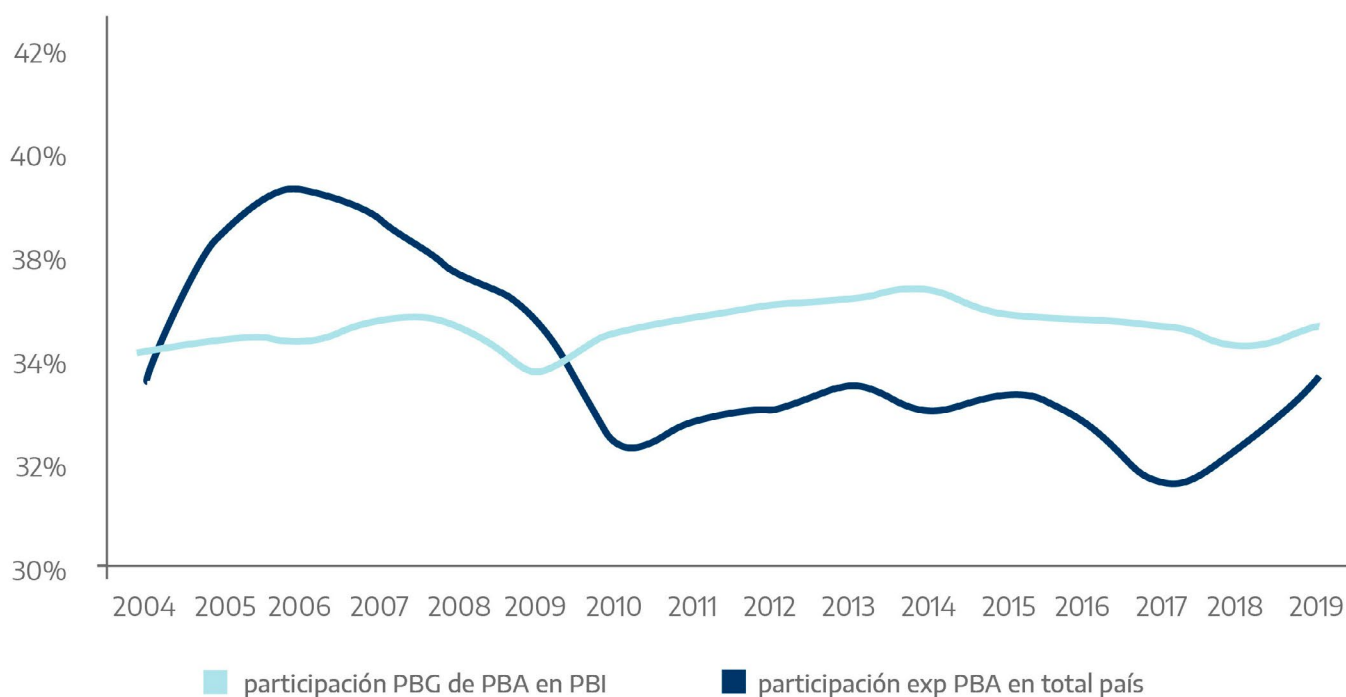
CRITERIOS DE TRANSFERENCIA

Estado de situación

Tal como se mencionó en el Capítulo II, existen dos criterios generales para considerar al momento de definir la distribución secundaria: el devolutivo y el redistributivo. Si bien el argumento principal del presente trabajo no se basa en fundamentaciones del tipo devolutivas, cabe mencionar que la Provincia de Buenos Aires históricamente tiene una participación de su PBG dentro del PBI que ronda el 36%. Es decir, aproximadamente el 36% del PBI es generado por la Provincia de Buenos Aires. En este mismo sentido, cabe destacar que del total de exportaciones que realiza el país, alrededor del 34% se originan en PBA, tal como puede observarse en el siguiente gráfico. En 2019 el PBG de la Provincia de Buenos Aires aportó el 36% al PBI y el 35% de las exportaciones totales del país. Dichas cifras contrastan fuertemente con el 22,2% de coparticipación efectiva que recibió la Provincia en ese mismo año.

Gráfico 18. Participación de la Provincia de Buenos Aires en el PBI y las exportaciones Nacionales.

En %



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

En el presente documento se propone el enfoque de “Necesidades de gasto”, que se explica en la subsección siguiente, para abordar la argumentación central del trabajo, específicamente, que PBA recibe recursos insuficientes como para afrontar las necesidades de gasto que requiere su población con un nivel de calidad apropiado. Tal como puede inferirse de lo expuesto anteriormente, el enfoque de “Necesidades de gasto” responde al criterio redistributivo, criterio establecido en la Constitución Nacional como pilar fundamental para un desarrollo equitativo y solidario del territorio argentino y que se toma como referencia a lo largo del presente análisis.

4.1. Necesidades de gasto

Los desequilibrios territoriales existentes al interior del país constituyen uno de los problemas más relevantes de la política fiscal y económica (Porto, 2016). En este sentido, las posibilidades de desarrollo de una región están relacionadas con las acciones del sector público en la prestación de servicios básicos. La existencia de disparidades regionales en la distribución geográfica de recursos puede generar problemas relacionados con la equidad horizontal (Cerimedo & Mongan, 2006).

Con el objetivo de corregir este desbalance y permitir que los gobiernos locales con igual esfuerzo fiscal y nivel de eficiencia presten un nivel similar de servicios públicos, se han creado regímenes de coparticipación y otros tipos de transferencias de igualación fiscal (Cerimedo & Mongan, 2006). Las transferencias igualadoras pretenden evitar que factores ajenos a la voluntad de los gobiernos locales (menor capacidad tributaria, mayor dimensión en los grupos poblacionales, mayores costos en la provisión de un servicio), imposibiliten el acceso a servicios de calidad comparable (Solé Ollé, 2000). Para lograr esto, las transferencias deben ser distribuidas en proporción directa a las necesidades de gasto de los gobiernos y en proporción inversa a su capacidad fiscal (Musgrave & Musgrave, 1994).

Definición

Las necesidades de gasto de un gobierno se definen como el nivel de erogaciones en el que debería incurrir dicho gobierno para proveer determinados niveles de bienes y servicios públicos a sus residentes. La capacidad fiscal, por su parte, responde a la capacidad potencial que tienen los gobiernos para reunir ingresos de fuentes propias.

El nivel de gasto ejecutado difiere en cada jurisdicción en función de la población, el nivel económico, la provisión de un servicio, la cantidad de usuarios con relación a la población, el costo de los insumos, entre otros. Sin embargo, los determinantes del gasto público no dependen únicamente de estos factores externos al gobierno. Por ello, al momento de cuantificar las necesidades de gasto, deben quedar afuera aquellos determinantes que el gobierno local controla de manera directa. Se justifica que un gobierno tenga mayores necesidades de gasto si, a igual población, tiene un mayor nivel de usuarios potenciales o a igual dotación de factores productivos, el costo de provisión del servicio es más elevado.

Una forma de determinar las necesidades de gasto de cada jurisdicción es mediante la estimación del impacto de los distintos factores considerados en el costo de provisión de los diferentes servicios públicos individuales. Frente a la imposibilidad de contar con dicha información, se recurre a datos de ejecución del gasto a nivel de finalidad y función (Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, 1996). A partir de la información desagregada por función, se estima un Índice Agregado de Necesidades de Gasto (IANG) el cual representa la suma ponderada de subíndices de necesidades relativas per cápita para cada función escogida.

A pesar de que en Argentina existe un amplio sistema de transferencias igualadoras y de que estas representan en la mayoría de los gobiernos locales más de la mitad de sus recursos, existen pocos antecedentes en la literatura que estimen las necesidades de gastos de los gobiernos subnacionales. No obstante, se han utilizado diferentes métodos alternativos para calcular los indicadores representativos de necesidades para cada función⁴⁵.

⁴⁵Ejemplos de esos métodos son el método de Estimación Directa, el método de Componentes Principales y método de Regresión.

Método de estimación directa

En el presente documento se utiliza el método de estimación directa. En éste se recurre a una única variable por función para aproximar cada una de las distintas necesidades de gasto. Por ejemplo, en las funciones de Salud y Promoción y Asistencia Social puede utilizarse la variable población con NBI, en Educación la población entre 5 y 18 años y en Cultura la población total.

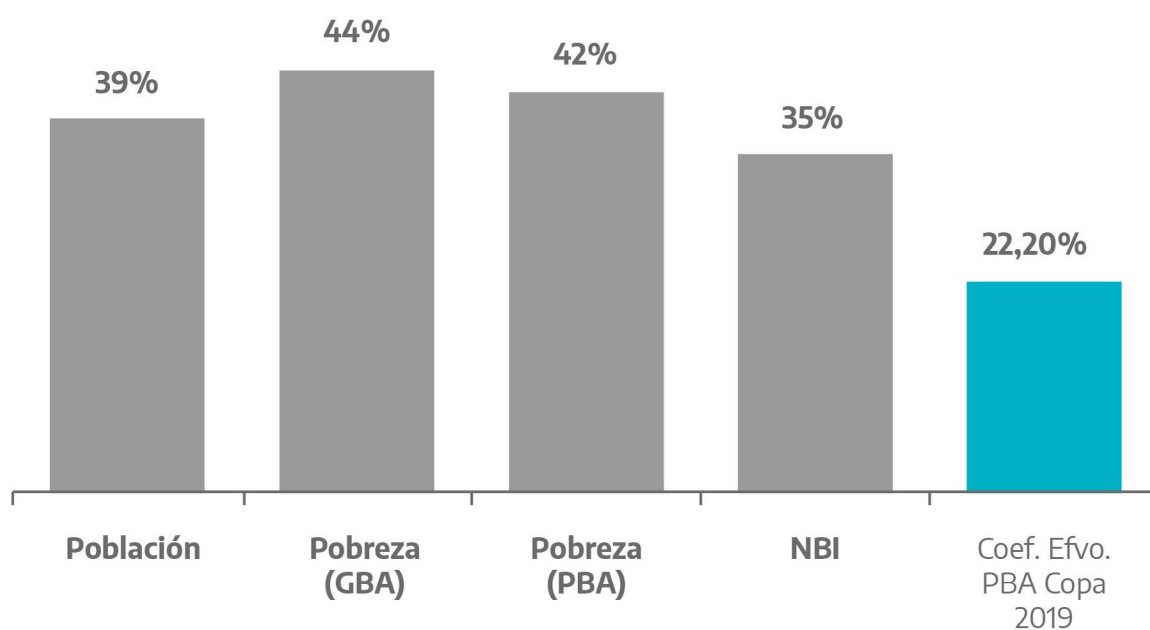
Las transferencias intergubernamentales basadas en las necesidades de gasto responden al criterio redistributivo. Este criterio se encuentra en una tensión lógica, ya que la distribución secundaria es un juego de suma cero que implica que algunas jurisdicciones recibirán menos de lo que aportan. En Porto (2009) se muestra que el actual régimen tiene una distribución secundaria con un carácter más redistributivo que el que siguen las jurisdicciones dentro de su territorio con sus departamentos/municipios.

La PBA presenta un desbalance importante en cuanto a necesidades de gasto que da argumentos en favor de una distribución secundaria distinta al status quo. Ambos criterios, el devolutivo y el redistributivo, señalan que sería apropiado un incremento en las sumas que recibe la Provincia mediante transferencias automáticas.

Buenos Aires es la provincia con mayor población del país por lo que, consecuentemente, enfrenta una mayor demanda de servicios y bienes públicos. Tal como puede observarse en el siguiente gráfico, en el año 2019 en la provincia residió el 39% de la población total del país. En relación con las variables socioeconómicas, albergó el 35% del total de hogares del país con al menos un indicador de NBI y el 42% de las personas pobres de la Argentina, porcentaje que alcanza al 44% si extrapolamos la tasa de pobreza registrada en el Gran Buenos Aires a toda la Provincia (solo GBA presenta el 33% de los pobres del país siendo el 25% de la población argentina). Sin embargo, el Coeficiente Efectivo de Coparticipación para dicho año fue de 22,2%.

Gráfico 19. Comparación de variables socioeconómicas y coeficiente de coparticipación efectivo de PBA.

En %

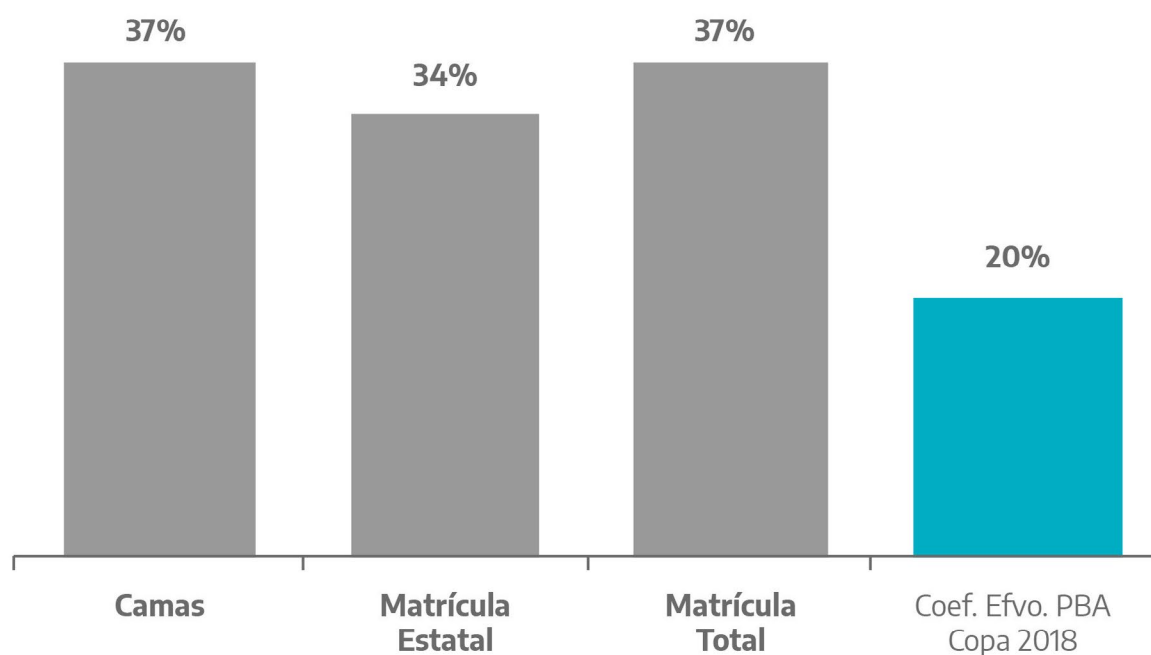


Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, CNHPyV 2010 y DNAP.

El próximo gráfico ilustra tres variables que dan cuenta de la demanda de servicios sanitarios y educativos en la Provincia en el año 2018. Tal como puede observarse, en la Provincia de Buenos Aires se encontraba el 37% del total de camas habilitadas en todo el país. Respecto a la demanda educativa, el 34% de los alumnos matriculados en establecimientos estatales del país residían en la Provincia mientras que si se considera la totalidad de establecimientos (ya sea público o privado), el número ascendió a 37%. Sin embargo, nuevamente el Coeficiente Efectivo de Coparticipación presentó una brecha importante respecto de las necesidades de gasto mencionadas siendo sólo del 20%.

Gráfico 20. Comparación de variables sanitarias y educativas y coeficiente de coparticipación efectivo de PBA.

En %



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, CNHPyV 2010 y DNAP.

CAPÍTULO V

CONSIDERACIONES FINALES

Continuidad, flexibilidad, equilibrio

Al tiempo de efectuar reflexiones, tras un análisis histórico, es importante destacar los problemas que se observaron y que se desearían evitar a futuro. Así como equidad y solidaridad son principios que oscilan buscando una convivencia armoniosa, las garantías de continuidad en los aportes fiscales y la flexibilidad para atender a las variantes que se van suscitando, son también dos aspectos importantes para el logro de un equilibrio de largo plazo y para garantizar los medios para llegar al objetivo deseado de desarrollo.

Está claro que la puja es constante y que no es una tarea sencilla la de modificar la forma en que se reparten dichos fondos. Al ser la distribución secundaria un juego de suma cero, otras provincias perderán recursos si una de ellas gana participación. Existen pujas entre los diferentes actores, y estos son las provincias principalmente, que complican la modificación de régimen de coparticipación porque el terreno ganado en el reparto ha implicado un compromiso de gastos difícil de desandar. Proyectos de largo plazo, inversiones de capital o infraestructura pueden requerir desembolsos constantes durante largos períodos de tiempo, mientras otro tipo de gastos pueden ser más volátiles y responder a necesidades coyunturales y puntuales. Proponer indicadores para efectuar el prorrateo que amalgamen estos dos principios, es parte de las tareas a abordar y la mirada de las necesidades de gasto es una propuesta a considerar.

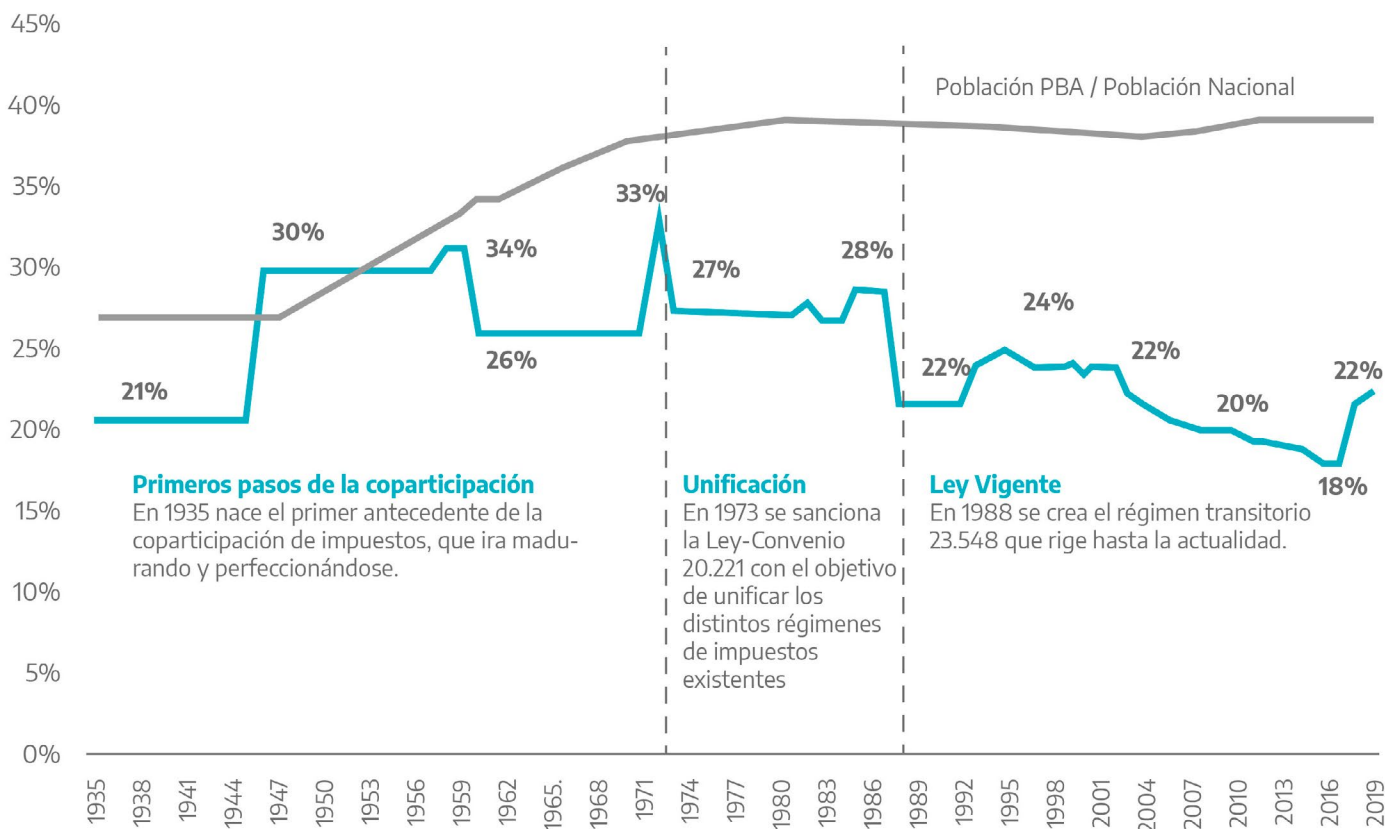
Los topes en los desembolsos, los montos precoparticipables, la asignación de servicios a las provincias sin contraprestaciones, la recurrencia a los ATN como herramienta de compensación, son instrumentos que han colaborado en desdibujar el sentido práctico del sistema al igual que han complejizado el camino al desarrollo equitativo y solidario. La discrecionalidad intentó operar como mecanismo de ajuste cada vez que el sistema no pudo dar respuestas contribuyendo, de forma progresiva, con el deterioro de las condiciones de reparto.

La pluralidad aparece como el adjetivo más adecuado para caracterizar la composición provincial de la República Argentina. El Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos tiene el cometido de captar esa diversidad, esa multiplicidad de factores que matizan el territorio, y garantizar un reparto justo y objetivo de los recursos tributarios para la promoción de una Argentina que brinde igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos que la integran. La situación relativa de la Provincia de Buenos Aires en relación con los criterios básicos de comparación y la evolución de la distribución de los fondos coparticipables en las últimas décadas dan cuenta de la pérdida de participación de esta en la apropiación de la riqueza que la misma provincia genera y cuya población mayores necesidades de financiamiento requiere.

Particularmente en este punto, la pérdida de recursos totales provinciales que se evidenció entre 2017 y 2019, representó el retroceso de una década en términos de recursos per cápita, lo que se traduce como un fuerte deterioro de las capacidades del estado provincial para atender a las demandas básicas de las y los bonaerenses.

ANEXO: CFI DE BUENOS AIRES

Gráfico 21. Evolución histórica de la participación de la PBA en la distribución de impuestos y porcentaje de población respecto de la población nacional total. (1935 - 2019)



ANEXO: CFI DE BUENOS AIRES

Gráfico 22. Participación de la PBA en la distribución de impuestos 1935-1972 y principales acontecimientos

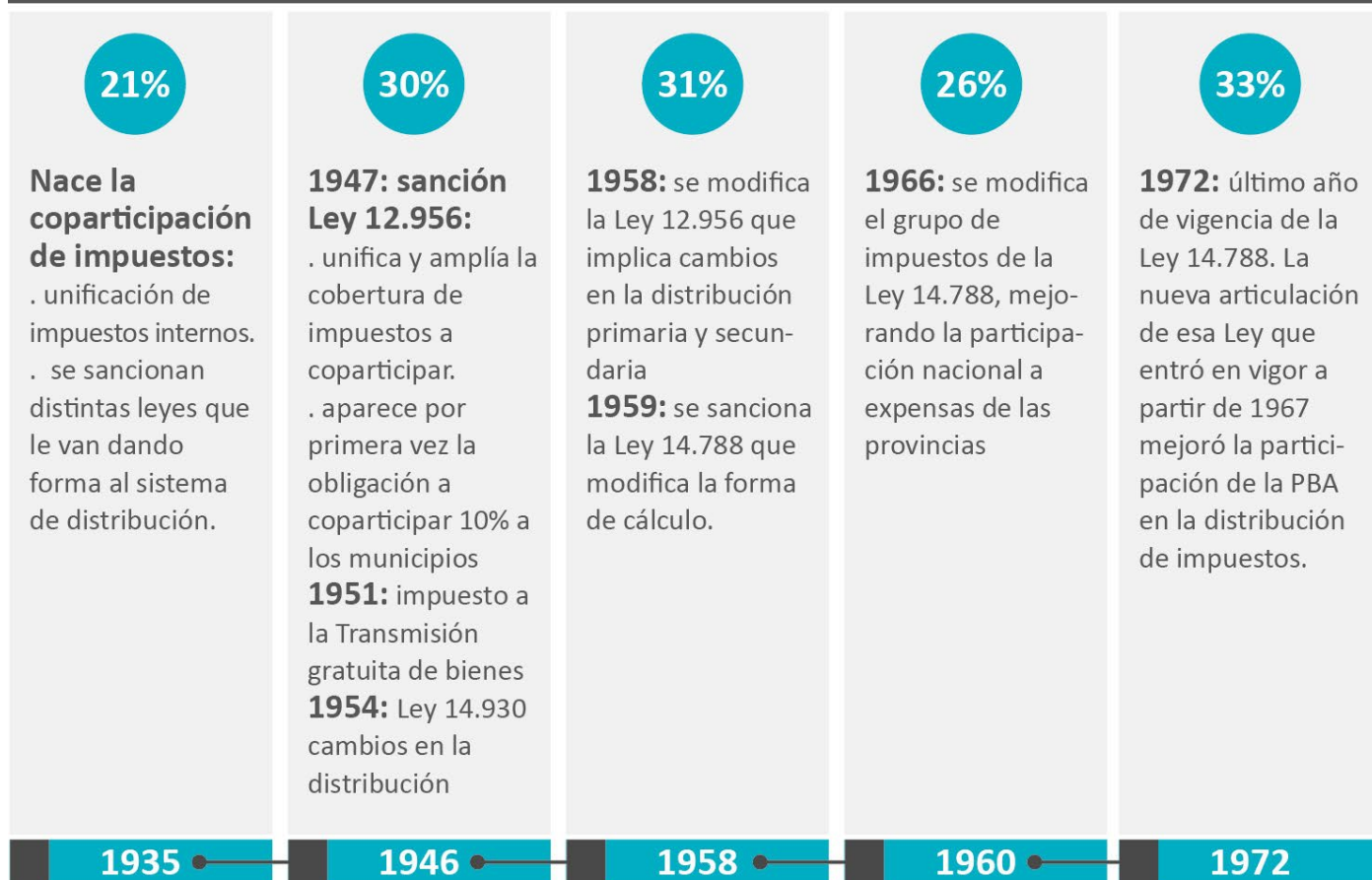
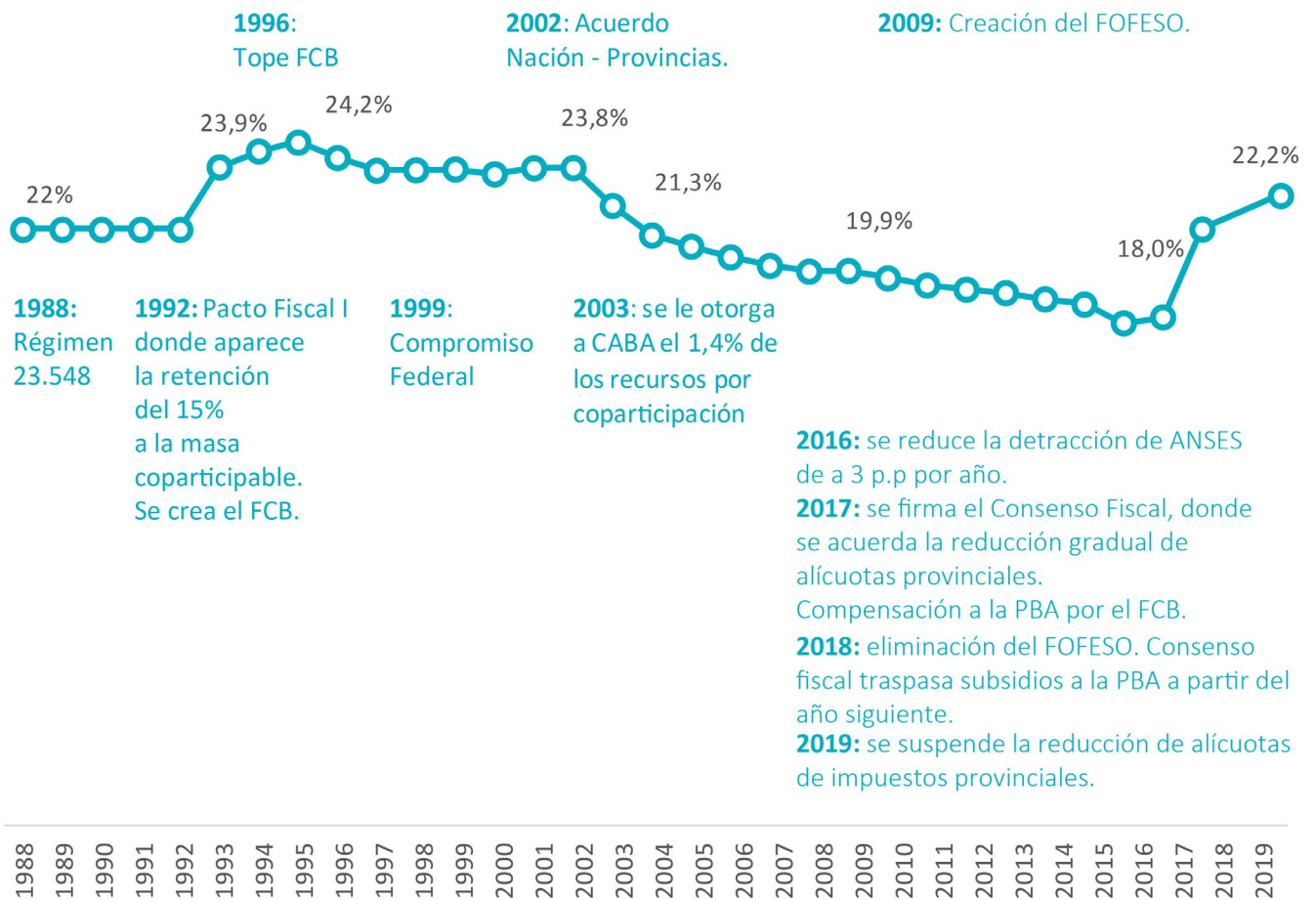


Gráfico 23. Participación de la PBA en la distribución de impuestos 1973-1987 y principales acontecimientos



ANEXO: CFI DE BUENOS AIRES

Gráfico 24. Participación de la PBA en la distribución de impuestos 1988-2019 y principales acontecimientos



BIBLIOGRAFÍA

- Balasini, J. I., & Ruiz Malec, M. (2018). El rompecabezas de la seguridad social. Guía para entender hacia dónde va nuestro sistema jubilatorio. EDUNPAZ.
- Barbeito, A; Goldberg, L. y Lo Vuolo, R (2004) "Notas sobre el Régimen de Coparticipación Federal de impuestos" Serie Análisis de Coyuntura – N° 4 Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp).
- Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (CNPHYV,2010). INDEC.
- Centrángolo, O., & Folgar, J. (2018). Provincias: Cajas Previsionales y el Pacto Fiscal.
- Centrángolo, O., & Gatto, F. (2002). Descentralización Fiscal en Argentina: Restricciones impuestas por un proceso mal orientado.
- Centrángolo, O., & Jiménez, J. P. (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Revista de la CEPAL N° 84.
- Cerimedo, F., & Mongan, J. C. (2006). Estimación de las Necesidades de Gasto de las Provincias Argentinas.
- Comisión Federal de Impuestos.
- Consenso Fiscal (2017).
- Corte Suprema de justicia de la Nación. (1927). Fallos. Tomo 149. Pag.:260-271. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Otero & Co.
- Cuattromo, J. (2018). El Fondo del Conurbano y las finanzas de la Provincia de Buenos Aires: una mirada de largo plazo. Ec-Revista de Administración y Economía N°1.
- Dirección Provincial de Estudios Económicos (DPEE). (2016). Coparticipación Federal de Impuestos: la situación de la Provincia de Buenos Aires. La Plata: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Encuesta Permanente de Hogares (EPH). INDEC.
- IARAF. (2020). Una radiografía de la coparticipación federal de impuestos. Provincias ganadores y perdedoras en los últimos años.
- Indicadores Básicos de Salud, 2018. Dirección de Estadísticas e Información en Salud. Ministerio de Salud.
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. (1996). Cuaderno de Economía N° 15. Estudio sobre Finanzas Provinciales y el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos.
- Ministerio de Economía. Secretaría de Hacienda. Dirección Nacional de Asuntos Provinciales. (s.f.). Ministerio de Hacienda. Recuperado el 25 de mayo de 2020, de <https://www.minhacienda.gob.ar/dnap/recursos.html>
- Ministerio de Hacienda. Subsecretaría de Política Tributaria. Secretaría de Ingresos Públicos. (s.f.). Ministerio de Economía. Recuperado el 25 de mayo de 2020, de https://www.economia.gob.ar/sip/dniaf/destino_recaud.pdf
- Ministerio del Interior. Secretaría de Provincias. Subsecretaría de Relaciones con Provincias.
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1994). Hacienda Pública Teórica y Aplicada.
- Porto, A. (2003). Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos - Documento de Federalismo Fiscal N° 2. La Plata: Departamento de Economía - FCE- UNLP.
- Porto, A. (2009). Federalismo fiscal en la práctica. Aplicaciones al sector público argentino y ejercicios teóricos (Primera edición ed.). La Plata: EdULP.
- Porto, A. (2016). Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales a nivel subnacional en Argentina.
- Relevamiento Anual (RA, 2018). Dirección Nacional de Planeamiento e Investigación Educativa. Ministerio de Educación.
- Snopek, Carlos Daniel. (s.f.). Honorable Cámara de Diputados de la nación. Recuperado el 22 de mayo de 2020, de https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/glosario/C/coparticipacion.html
- Solé Ollé, A. (2000). Determinantes del Gasto Público Local: ¿Necesidades de gasto o capacidad fiscal? Barcelona.

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Distribución de la Coparticipación Federal	PÁG. 28
Gráfico 2. Distribución de Leyes Especiales	PÁG. 29
Gráfico 3. Distribución del Total de Recursos	PÁG. 30
Gráfico 4. Participaciones de los destinatarios de los Recursos Distribuidos por Coparticipación Federal	PÁG. 39
Gráfico 5. Participaciones de los destinatarios de los Recursos Distribuidos por Leyes Especiales	PÁG. 40
Gráfico 6. Participaciones de los destinatarios en el Total de los Recursos Distribuidos	PÁG. 40
Gráfico 7. Evolución histórica de la distribución primaria de recursos	PÁG. 41
Gráfico 8. Variación de la Distribución Secundaria entre 1973 y 1988	PÁG. 45
Gráfico 9. Peso de la absorción de subsidios nacionales - 2019	PÁG. 50
Gráfico 10. Recursos propios per cápita de la provincia de Buenos Aires	PÁG. 50
Gráfico 11. Recursos totales per cápita de la provincia de Buenos Aires	PÁG. 51
Gráfico 12. Servicios totales con el GN – En Millones de AR\$. Años 2017-2027	PÁG. 51
Gráfico 13. Servicios totales con el GN – En Millones de AR\$. con CER. Años 2017-2027	PÁG. 52
Gráfico 14. Servicios totales con el GN – En Millones de US\$. Años 2017-2027	PÁG. 52
Gráfico 15. Participación de la PBA en la distribución del FCB. Año 1992-2017	PÁG. 53
Gráfico 16. Participación en el Fondo del Conurbano, por provincia. Año 2017	PÁG. 54
Gráfico 17. Distribución secundaria PBA (sobre 24 jurisdicciones). Año 1993-2019	PÁG. 54
Gráfico 18. Participación de la PBA en el PBI y las exportaciones Nacionales	PÁG. 55
Gráfico 19. Comparación de variables socioeconómicas y coeficiente de coparticipación efectivo de PBA	PÁG. 57
Gráfico 20. Comparación de variables sanitarias y educativas y coeficiente de coparticipación efectivo de PBA	PÁG. 58
Gráfico 21. Evolución histórica de la participación de la PBA en la distribución de impuestos y porcentaje de población respecto de la población nacional total	PÁG. 60
Gráfico 22. Participación de la PBA en la distribución de impuestos 1935-1972 y principales acontecimientos	PÁG. 61
Gráfico 23. Participación de la PBA en la distribución de impuestos 1973-1987 y principales acontecimientos	PÁG. 61
Gráfico 24. Participación de la PBA en la distribución de impuestos 1988-2019 y principales acontecimientos	PÁG. 62

ÍNDICE DE TABLAS

Esquema 1. Masa Coparticipable Bruta y Masa Coparticipable Neta. Año 2003-2015	PÁG. 24
Esquema 2. Distribución de las afectaciones de impuestos. IVA y Ganancias. Año 2003-2015	PÁG. 25
Esquema 3. Distribución de las afectaciones de impuestos. Bienes Personales. Año 2003-2015	PÁG. 26
Esquema 4. Distribución de las afectaciones de impuestos. Combustibles líquidos y gas natural. Año 2003-2015	PÁG. 27
Esquema 5. Distribución de las afectaciones de impuestos. Monotributo. Año 2003-2015	PÁG. 27
Comparación coeficientes efectivos total distribución versus Ley 23.548	PÁG. 30
Esquema 6. Masa Coparticipable Bruta y Masa Coparticipable Neta. Año 2018	PÁG. 34
Esquema 7. Distribución de las afectaciones de impuestos. IVA y Bienes Personales. Año 2018	PÁG. 35
Esquema 8. Distribución de las afectaciones de impuestos. Combustibles líquidos. Año 2018	PÁG. 35
Esquema 9. Distribución de las afectaciones de impuestos. Gas natural y Débitos y Créditos Bancarios. Año 2018	PÁG. 36
Esquema 10. Distribución de las afectaciones de impuestos. Monotributo. Año 2018	PÁG. 38
Impuestos coparticipados	PÁG. 37
Esquema 11. Masa Coparticipable Bruta y Masa Coparticipable Neta. Año 2020	PÁG. 38
Comparación coeficientes efectivos total distribución versus Ley 23.548	PÁG. 41
Distribución secundaria de recursos. Años 1935-1972	PÁG. 43
Distribución secundaria de recursos. Año 1973 y Año 1982	PÁG. 44
Distribución secundaria efectiva	PÁG. 46
Distribución secundaria de Coparticipación y Leyes Especiales	PÁG. 47
Servicios totales con el GN	PÁG. 52

Glosario de abreviaturas y siglas

SIGLAS

AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos	FIT: Fondo de Integración Territorial
ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social	FMI: Fondo Monetario Internacional
ATN: Aportes del Tesoro Nacional	FOFESO: Fondo Federal Solidario
CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires	FONAVI: Fondo Nacional de la Vivienda
CER: Coeficiente de Estabilización de Referencia	FONID: Fondo Nacional de Incentivo Docente
CFI: Comisión Federal de Impuestos	GBA: Gran Buenos Aires
CFI: Coparticipación Federal de Impuestos	GN: Gobierno Nacional
CNPHyV: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas	GNC: Gas Natural Comprimido
CSJ: Corte Suprema de Justicia	IANG: Índice Agregado de Necesidades de Gasto
DEIS: Dirección de Estadísticas e Información de Salud	IARAF: Instituto Argentino de Análisis Fiscal
DNAP: Dirección Nacional de Asuntos Provinciales	INCUCAI: Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante
DP: Dirección Provincial	INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos
FCB: Fondo del Conurbano Bonaerense	IVA: Impuesto al Valor Agregado
FCE: Facultad de Ciencias Económicas	M: Millones
FDR: Fondo de Desarrollo Regional	MM: Miles de millones
FEDEI: Fondo Especial Desarrollo Eléctrico del Interior	NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas
FFDP: Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial	PBA: Provincia de Buenos Aires
FFFIR: Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional	PBG: Producto Bruto Geográfico
FFPS: Fondo de Financiamiento de Programas Sociales	PBI: Producto Bruto Interno
FFS: Fondo Federal Solidario	p.p.: Puntos porcentuales
FGS: Fondo de Garantía de Sustentabilidad	RON: Recursos de Origen Nacional
	SIJP: Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones
	SIPA: Sistema Integrado Previsional Argentino
	USD: Dólares estadounidenses
	UNLP: Universidad Nacional de La Plata

ABREVIATURAS

Ap.: Aplicaciones
Art.: Artículo
Coef.: Coeficiente
Copa: Coparticipación
C/: Con
Efvo.: Efectivo
Exp.: Exportaciones
Inc.: Inciso
Int.: Intereses
Pag.: Página
Pcias.: Provincias
Reg.: Regímenes
S/: Sin
Vs.: Versus

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FINANZAS



GOBIERNO DE LA
PROVINCIA DE
**BUENOS
AIRES**