



Luces y sombras del cambio en los regímenes de coparticipación en el Gobierno de Cambiemos

Mg. Fernando Alvarez y Lic. Martín Di Bella (*)

En los últimos 4 años las relaciones fiscales entre la Nación, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires presentan importantes modificaciones; el mayor impacto lo produce el Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, que obliga al gobierno federal a cesar la afectación de recursos coparticipables destinados al financiamiento del régimen previsional nacional que regía desde 1992; a lo que se agregan cambios introducidos y comprometidos en los llamados Consensos Fiscales. Estas modificaciones resultan en una mayor participación provincial en el reparto de la renta federal, aunque con un sesgo político evidente: las 2 jurisdicciones más beneficiadas fueron la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires. Por otro lado, las concesiones de recursos limitaron el financiamiento propio de las provincias y tendieron a la pérdida de grados de libertad en la administración de sus tributos, la ejecución del gasto en personal activo y pasivo, así como a ser obligadas a asumir transferencias de gastos federales tal como en los noventa, nada menos.

Introducción

El presente informe se enfoca en la evolución de las transferencias federales de los regímenes de coparticipación nacionales para el conjunto de jurisdicciones subnacionales, en el período enero 2015 hasta mayo de 2019, observándose que estas remesas alcanzan poco más del 30% de participación en la distribución de la renta federal argentina.

Este período se encuentra enmarcado por un cambio de signo político y en la firma de los acuerdos denominados Consenso Fiscal. El primero de estos acuerdos, de 2016, que fue el más trascendente desde lo cuantitativo y el más avalado desde lo político, es consecuencia unívoca del Fallo previo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que obliga al gobierno nacional a suspender la detracción del 15% de la masa coparticipable que iba destinada al financiamiento del sistema previsional nacional administrado por la ANSES desde el Pacto Fiscal de 1992; el segundo suscripto en 2017 por el Estado

(*) Lic. en Economía, especialista tributario, Director Ejecutivo de ARBA entre 2009 y 2013.



Nacional, 22 provincias y la CABA¹ es el que ha modificado la estructura de los regímenes de coparticipación, a cambio de ceder concesiones en materia de autonomía fiscal que han deteriorado la recaudación de los tributos provinciales (disminuciones en ingresos brutos y sellos), la transferencia de los catastros provinciales a un organismo nacional ad hoc que elaborará el valor del impuesto inmobiliario urbano y baldío, la extinción del Fondo Federal Solidario e injerencias en la cuestión de ejecución del gasto en personal activo y pasivo, y la aceptación del gasto en subsidios económicos que se encontraba en la órbita del presupuesto nacional; por último en 2018 el tercer acuerdo adecuó el anterior a presiones de las Provincias no metropolitanas, y la necesidad del gobierno nacional de aprobar el Presupuesto 2019 y sus modificaciones.

Por otro lado, la larga recesión que atraviesa la economía argentina impone un desafío sobre la consistencia intertemporal del nuevo esqueleto fiscal federal, debido a las importantes compensaciones que realiza el Tesoro Nacional por la desafectación del denominado Impuesto al Cheque y la eliminación del ex fondo del conurbano bonaerense, las que prevén la indexación por inflación, generando mayores desembolsos cada ejercicio, en un marco donde los ingresos tributarios nacionales reales caen; a la vez que enfrenta la indexación inercial de gran porción del gasto nacional (previsional y asistencial); lo cual implica una presión fuerte al ajuste ante la pauta FMI (déficit primario cero en 2019 y superávits creciente desde 2020).

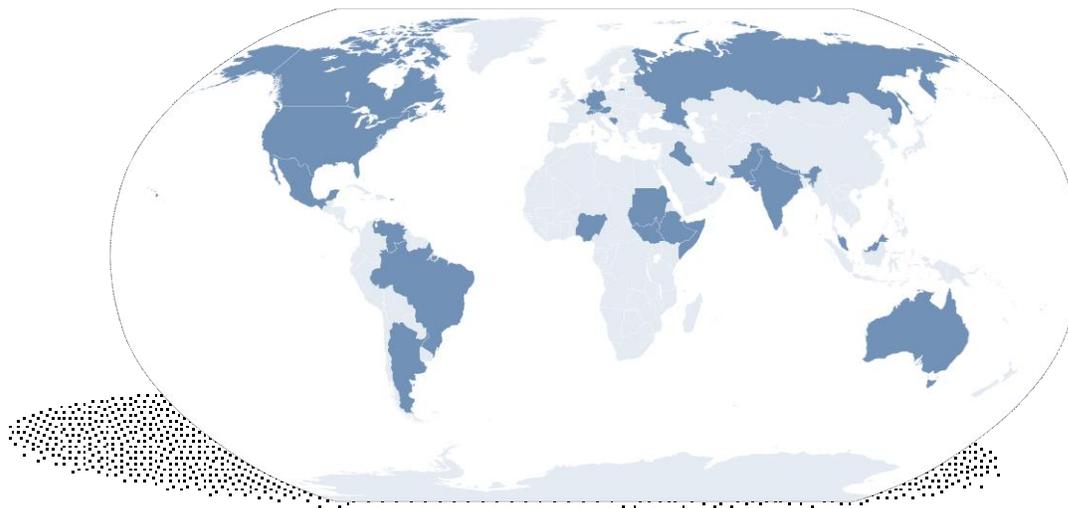
Régimen Federal en el mundo

Los regímenes federales rigen en más de 30 países, donde si bien representan sólo el 15% del total de las naciones del mundo, son las que generan la mitad del PBI mundial y contienen más del 40% de la población total; existen en cada continente y son de los países más determinantes². Tal como se ilustra en la Figura 1:

¹ La Provincia de San Luis no suscribió este Acuerdo, y La Pampa lo suscribió pero no lo ratificó legislativamente.

² En América del Norte: USA, Canadá y México; en América del Sur: Brasil, Argentina, Venezuela; en África: Nigeria; en Asia: Rusia e India; en Europa: Alemania, Suiza, Austria y Bélgica; en Oceanía: Australia

Figura 1 - Países con Régimen Federal (en color azul)



Por otra parte, la Unión Europea se puede asimilar a una forma de gobierno federal, donde contiene una importante cantidad de países que poseen otra forma de gobierno autónoma, lo cual potenciaría las participaciones detalladas en el párrafo precedente.

Marco normativo del federalismo de recursos en Argentina

En Argentina, el marco legal que regula el esquema de transferencias del Estado Nacional al conjunto de provincias resulta en un intrincado laberinto de leyes que han desnaturalizado el sistema federal. A fin de situarnos en escenario se mencionan brevemente el conjunto de normas que regulan los envíos de fondos federales a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, las provincias):

- Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos promulgada en enero de 1988 como norma transitoria en reemplazo al régimen de la Ley N° 20.221 de Coparticipación Federal, que había vencido en diciembre de 1980. Se mantiene aún como la ley fundamental, siendo la principal estructura que regula las relaciones fiscales entre ambos niveles de gobierno, y la fuente de ingresos más determinante para el conjunto de provincias. Si bien la reforma constitucional de 1994 imponía un nuevo régimen a partir de 1996, las condiciones y las intenciones vertidas en la misma, han dificultado las posibilidades de acceder a un acuerdo que permita corregir la actual norma, que carece de parámetros de reparto objetivos y con fines determinados. Esta ley central ha sido modificada en 155 oportunidades, lo que expone la



precariedad del régimen y la imperiosa necesidad de sincerarlo; algunas de estas modificaciones son:

1) La primera modificación trascendente fue el Pacto Fiscal de Agosto de 1992, en el que se establece la detracción previa del 15% de la masa coparticipable de la Ley N° 23.548 para el financiamiento de las obligaciones previsionales, una garantía mensual de \$ 725 millones de coparticipación Ley N° 23.548, para las provincias y una suma fija de \$ 43,8 millones para las provincias (no Bs As, ni CABA).³

Mientras que el cambio más trascendente aún en vigencia plena se planteó por la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo y la Ley N° 26.206 Nacional de Educación. Sancionadas la primera en diciembre de 2005 y la segunda en diciembre de 2006 con el propósito de aumentar la inversión en educación, ciencia y tecnología, y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades de aprendizaje, apoyar las políticas de mejora en la calidad de la enseñanza y fortalecer la investigación científico-tecnológica, reafirmando el rol estratégico de la educación, la ciencia y la tecnología en el desarrollo económico y socio-cultural del país. Con este objetivo en mira, la inversión en educación, ciencia y tecnología debía alcanzar en 2010 el 6% del PBI (Ley N° 26.075, art.3); a partir de dicho año el gasto en educación no tiene que ser menor a ese porcentaje (Ley N° 26.206, art.9); para cumplirlo se genera una asignación específica de recursos coparticipables en los términos del inciso 3 del artículo 75 de la Constitución Nacional que permita cumplimentar ese financiamiento y se modifica la distribución secundaria del monto afectado que surge del incremento, respecto del año 2005, de los recursos anuales coparticipables correspondientes a las provincias y a la CABA pasando de los índices de la Ley N° 23.548 a distribuir esta asignación específica por índices de parámetros objetivos “educativos”.⁴

2) Otras modificaciones preexistentes a 2016, fueron:

³ Incluía límites al crecimiento de gasto corriente financiado con coparticipación; la automaticidad en las transferencias del FONAVI, FEDEI, Vial, Agua y Saneamiento. Apoyo para leyes de Reforma del Régimen Nacional de Previsión Social, Federalización de Hidrocarburos y privatizaciones varias (YPF, Caja Nacional de Ahorro y Seguros, Casa de la Moneda y Banco Nacional de Desarrollo), Carta Orgánica BCRA, Ley administración financiera; prorrogar leyes 23.696 de Reforma del Estado y 23.697 de Emergencia Económica, transferencia de servicios, compromiso de aprobación de presupuestos provinciales equilibrados.

⁴ El índice de coparticipación “educativo” se construye anualmente en función de 3 variables: 80% de acuerdo a la matrícula de todos los tipos de educación de los niveles inicial a superior no universitario; 10% por la incidencia relativa de la ruralidad en el total de la matrícula de educación común de cada provincia y la CABA; y 10% por la participación de la población no escolarizada de 3 a 17 años de cada Provincia y la CABA.



- A través de la Ley N° 23.906 de marzo de 1991 se modifica el destino del Impuesto de emergencia a los Activos originalmente sancionada en diciembre de 1989, tal que el gravamen sea afectado al financiamiento educativo. En 2019 este impuesto no rige, pero aún persiste una distribución de recursos remanentes ínfimos por dicho gravamen, los que siguen afectados al financiamiento de la educación provincial (tras la transferencia de Servicios enumerada en el inciso c).
- La Ley N° 23.966 de Financiamiento del régimen nacional de previsión social, sancionada en agosto de 1991 establece que:
 - En el artículo 30 inciso b), afecta el Impuesto sobre los Bienes Personales el financiamiento de los regímenes previsionales provinciales que no han sido transferidos a la órbita de la ANSES (10% de la recaudación total).
 - En el artículo 5, punto 2, sobre el Impuesto al Valor Agregado, determina una detracción del 11% de los recursos ingresados donde el 10% de los mismos tienen como destino los regímenes previsionales provinciales no transferidos en función de la cantidad de beneficiarios de esos sistemas al 31 de mayo de 1991; y el 90% restante se destina al régimen nacional de previsión social.
- Por la Ley N° 24.049 de Transferencias de Servicios Educativos y Programas sociales que fuera sancionada en diciembre de 1991, se transfiere a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, los servicios educativos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), así como las facultades y funciones sobre los establecimientos educativos privados reconocidos y los programas de Políticas Sociales Comunitarias (PROSOCU) y Programa Social Nutricional (PROSONU), esa transferencia se financia con los propios recursos coparticipables de las Provincias.
- Tanto la Ley N° 23.966 (inciso b previo), como la posterior Ley N° 24.699 de prórroga del Pacto Federal Para el Empleo, la Producción y el Crecimiento de setiembre de 1996, determinaron que el 21% de los ingresos del Impuesto a los Combustibles Líquidos sean afectados a la Seguridad Social nacional y el 79% restante se distribuya en 3 partes (42% al FONAVI, 29% al Tesoro Nacional y 29% a las Provincias). Sin embargo la Ley N° 27.430 del 27/12/2017 que modifica el impuesto a los combustibles líquidos cambia la distribución disponiendo: a) Tesoro Nacional: 10,40%; b) Fondo Nacional de la



Vivienda (FONAVI) –Ley N° 21.581: 15,07%; c) Provincias: 10,40%; d) Sistema Único de Seguridad Social (afectado a la atención de las obligaciones previsionales nacionales): 28,69%; e) Fideicomiso de Infraestructura Hídrica–Decreto N° 1381/2001: 4,31%; f) Fideicomiso de Infraestructura de Transporte–Decreto N° 976/2001: 28,58%; y g) Compensación Transporte Público–Decreto N° 652/2002: 2,55%. Aunque mantiene en relación a la participación de las jurisdicciones que el 60% se aplique a Obras de Infraestructura de Vialidad, el 30% a Obras de Energía Eléctrica y/u obras públicas y el 10% al FEDEI (Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior). Asimismo la Ley N° 24.464 del Sistema Federal de la Vivienda, sancionada en marzo de 1995, establece que los fondos percibidos por este gravamen se afectan al FONAVI en el marco del Nuevo Sistema Federal de Vivienda por esta norma establecido. Mientras que el producido del impuesto al dióxido de carbono al fuel-oil, al coque de petróleo y al carbón mineral se coparticipará según índices de la Ley N° 23.548

- Por la misma Ley N° 24.699 de prórroga del Pacto Federal Para el Empleo, la Producción y el Crecimiento de setiembre de 1996, se modifica el Impuesto sobre los Bienes Personales, suspendiendo la afectación del 90% de los ingresos previstos por el gravamen que tenían como destino la Seguridad Social -Ley N° 23.966, artículo 30 inciso a)- y determina que sean distribuidos de acuerdo a los coeficientes primarios y secundarios de la Ley N° 23.548.

- La Ley N° 24.065 que regula el Régimen Legal de Energía Eléctrica, sancionada en diciembre de 1991, establece un recargo sobre las tarifas que paguen los compradores del mercado mayorista con lo que se conforma un fondo que se encuentra administrado por el Consejo Federal de Energía Eléctrica (CFEE) y se distribuye un 60% al Fondo Subsidiario para Compensaciones Regionales de Tarifas a Usuarios Finales distribuyéndolo entre las jurisdicciones provinciales adheridas a los principios tarifarios de la ley; y el 40% restante al Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior –FEDEI- distribuido por los índices repartidores vigentes o los que el CFEE determine en el futuro .

- La Ley N° 24.977 del Régimen Simplificado para pequeños contribuyentes (Monotributo) sancionado en junio de 1998, dispone en el artículo 55 inciso a), que el 70% de los ingresos obtenidos por este gravamen sean afectados al financiamiento de la ANSES, mientras que el 30% se destina a las Provincias mediante la utilización de los coeficientes previstos en la Ley N° 23.548 en su distribución secundaria.



- Por la Ley 24.621 de fin de diciembre de 1995, se prorroga la vigencia del Impuesto a las Ganancias y en el artículo 104 destina el 20% al Sistema de Seguridad Social Nacional, el 10% a Buenos Aires, hasta \$ 650 millones anuales convertibles y el excedente al resto de las provincias; el 2% al Fondo de Aporte del Tesoro Nacional a las Provincias; el 4% a las provincias -excluida Buenos Aires- según el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. Mientras que el 64% restante se distribuirá entre la Nación y las provincias según la Ley 23.548.

3) Desde 2016 las tres modificaciones por Acuerdos fueron:

a- La Ley N° 27.260 del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, en 2016, que excusada en aquel programa incluye un amplísimo blanqueo para los contribuyentes con bienes y dinero no declarado al fisco nacional; también aprueba el primer pacto con las provincias, el cual en su artículo 1 determina la disminución paulatina de los 15 puntos porcentuales (pp) que se detraían de la masa sujeta a coparticipación y que financiaba el Régimen Previsional nacional (SIJP), la misma sería mediante la reducción de 3pp a partir del 2016, finalizando en el ejercicio 2020. Adicionalmente, establece a través del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSES, la opción de otorgar un crédito a las provincias por un monto que representa 6 pp en el año 2016 de los 15pp de la masa coparticipable que les hubiera correspondido a las jurisdicciones si no se aplicara esta detracción, mientras que para el período 2017-2019 la suma potencial corresponderá a 3pp; y también fija las condiciones del préstamo⁵. Esta norma busca equipar temporalmente el trato a todas las provincias, a la vez que evitar una ola de juicios por parte de las provincias para eliminar la detracción del 15% destinado al SIJP y que vuelva a la masa coparticipable, en el marco del fallo a favor de San Luis, Córdoba y Santa Fe, que dicto la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN)⁶. Por lo tanto, el acuerdo permitió ordenar la restitución de los fondos de manera gradual y eludir el potencial pago acumulado y en un momento del tiempo, que hubiese significado una importante afectación de fondos por parte del Tesoro Nacional.

⁵Cancelación a los 4 años (*bullet*), intereses no capitalizables de pago semestral a la tasa BADLAR menos un subsidio del Estado Nacional para que la misma en términos netos alcance el 15% anual vencida para los ejercicios 2016 y 2017, y de 12% en los años 2018 y 2019

⁶ La Ley N° 26.078 de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio 2006 extendió la vigencia del acuerdo de detracción del 15% de la masa coparticipable, como afectación específica, hasta la sanción de la nueva ley de coparticipación federal, tal como exige la reforma de la Constitución de 1994. Simultáneamente Córdoba, Santa Fe y San Luis reclamaron judicialmente la restitución del 15%, en virtud de no existir el déficit original que daba sustento a la misma, y la CSJN falló a su favor.



b- La Ley N° 27.429 del Consenso Fiscal, de 2017, que aprueba entre otros los acuerdos fiscales entre las Provincias y el Estado Nacional del segundo convenio realizado en este período suscripto en noviembre 2017 entre Nación y 22 Provincias + CABA, el cual es mucho más extenso y con mayores compromisos comunes de todos los firmantes. Atento a esto se estipulan compromisos comunes, donde se convino aprobar las modificaciones a la Ley de Responsabilidad Fiscal federal, la derogación del artículo 104 de la Ley del Impuesto a las Ganancias⁷, la transferencia al Tesoro Nacional del Banco Nación de \$ 20.000 millones (realizada en presupuesto 2018); la continuidad de la ley de financiamiento educativo, la aprobación de una norma de revalúo impositivo y contable; que los ingresos provistos por el Impuesto sobre los Créditos y Débitos en cuentas bancarias y otras operaciones (“cheque”) sean afectados al financiamiento de la ANSES. También modifica el esquema de imposición sobre los Combustibles Líquidos aplicando un diseño de sumas fijas ajustables trimestralmente por el IPC-INDEC.

Por otra parte, la Nación se compromete a distribuir los recursos del Fondo Federal Solidario en la medida que esos fondos existan (vg: ya que oficialmente el Ejecutivo implementaba un programa de reducción mensual de las retenciones sojeras hasta su extinción), sólo entre aquellas jurisdicciones que firman el acuerdo.

En este escenario el Estado Nacional se compromete a compensar a las provincias que adhieran, debido a la pérdida de recursos producto de las modificaciones en el Impuesto a las Ganancias y al “Cheque”, compensación que se ajustará de manera trimestral en base al IPC-INDEC. El Tesoro Nacional emitirá un bono para el conjunto de provincias, con excepción de Buenos Aires, a 11 años de plazo que genere servicios por \$ 5.000 millones en 2018 y \$ 12.000 millones por año a partir de 2019.

En el caso particular de la Provincia de Buenos Aires; la compensará con una suma fija en el 2018 y 2019 de \$ 21.000 y \$ 44.000 millones respectivamente por la eliminación del artículo 104 del Impuesto a las Ganancias -Conurbano \$ 650 millones anuales-, la cual se actualizará a partir del 2020 en base a la inflación registrada (IPC-INDEC).

⁷ El artículo 104 disponía que el 20% iba al Sistema Único de Seguridad Social, 10% hasta un monto de \$ 650 millones a la Provincia de Buenos Aires, el excedente de esa suma distribuida entre el resto de las Provincias, según los artículos 3 y 4 de la Ley N° 23.548, un 2% a fondo de ATN, un 4% entre todas las provincias, excluida Buenos Aires conforme el índice de necesidades básicas insatisfechas; y, el 64% conformaba la masa sujeta a coparticipación Ley N° 23.548. Adicionalmente, establecía una detracción previa de los ingresos totales del impuesto de \$580 millones anuales, cuyo destino era de \$120 millones al SIJP, \$20 millones al fondo de ATN y los \$440 millones al conjunto de las Provincias.



También se reduce el porcentaje de participación de la CABA con el objeto de mantenerla en condiciones de igualdad al resto de jurisdicciones, ante el crecimiento de la masa coparticipable, aunque a la vez manteniendo su injustificada y enorme ganancia respecto a 2015 del 594%.⁸

El acuerdo también dispone la continuidad del financiamiento a las Cajas Previsionales no transferidas, en la medida que armonicen sus sistemas con el vigente en el nivel nacional y elimina subsidios energéticos y de transporte diferenciales en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Establece la instrumentación de un plan de retiros voluntarios en la Nación, provincias y municipios mediante líneas de crédito especiales.

La creación de un organismo federal que determinará los procedimientos y la metodología para lograr que todas las valuaciones fiscales de los inmuebles tiendan a reflejar la realidad del mercado inmobiliario y la dinámica territorial.

Las provincias por su parte se comprometen a un esquema de reducción de la carga legal en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos de algunas actividades económicas (financieras, agropecuarias, servicios, etc.) y a eliminar el tratamiento de lugar de radicación del contribuyente. En el impuesto inmobiliario obliga a las jurisdicciones a remitir los catastros provinciales al organismo creado ad hoc para el cálculo del impuesto sobre los inmuebles y dispone un esquema alícuotario entre 0,5% y 2% del valor fiscal que surja de la entidad federal. En el Impuesto de Sellos dispone un escalonamiento decreciente de alícuotas desde 0,75% en 2019, hasta su eliminación en 2022 (postergado en el año 2019, en el Consenso 2018).

Por último, las provincias se obligan a la instrumentación de regímenes de coparticipación municipal, a lograr una armonización de los sistemas impositivos de los municipios, e impulsar un sistema único de liquidación y pago de las tasas.

c- El llamado Consenso Fiscal 2018, del 13 de setiembre de ese año, firmado por Nación y 17 Provincias + CABA, para emparchar el Consenso Fiscal 2017 original. Los firmantes se comprometieron a aprobar el Proyecto de Presupuesto Nacional donde se transfiere a Buenos Aires y CABA parte de la financiación de la tarifa social de AYSA (agua y cloacas AMBA), la tarifa

⁸ Ver Caso particular, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.



eléctrica social, las compensaciones al transporte público automotor y la transferencia de EDENOR y EDESUR.

Donde también se vuelve a descapitalizar el Banco de la Nación Argentina en 15 mil Millones para aportes al Tesoro Nacional (en 2018 fueron \$20 mil Millones); se establece que los recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad –FGS-Programa de reparación histórica (Prg.RH) serán registrados como recursos de capital en la ANSES y se incorporan las rentas del producido de dicho Prg.RH al FGS; que las compensaciones del pacto fiscal (“cheque”/diferencias ganancias) no integran el Presupuesto de la Administración Pública Nacional, y que serán transferencias diarias y automáticas y que la pauta serán \$17 mil M en ANSES para financiar mensualmente el gasto previsional provincial no transferido a Provincias adheridas al Consenso Fiscal 2018.

Fija derogar toda exención a imponer conceptos salariales con impuesto a las ganancias (excepto las propias del impuesto) para todos los empleos estatales de cualquier nivel de gobierno y derogar la exención del tributo a las cooperativas y afines. Relaja la regla del gasto en responsabilidad fiscal para aumentos del mismo inferiores al IPC 2018 y para no computar las transferencias de gasto nacional en el límite establecido. Aumentar Bienes Personales suspendiendo el pacto 2017 y posponer 1 año el cronograma de reducción de alícuotas del impuesto a los sellos. La Nación transferirá mensualmente el aporte a las cajas previsionales no transferidas como anticipo (en 12 cuotas iguales que sumen el último déficit anual determinado).

Desde el punto de vista de la renta federal podemos consolidar los principales cambios introducidos en los acuerdos desde 2016 en el siguiente esquema:



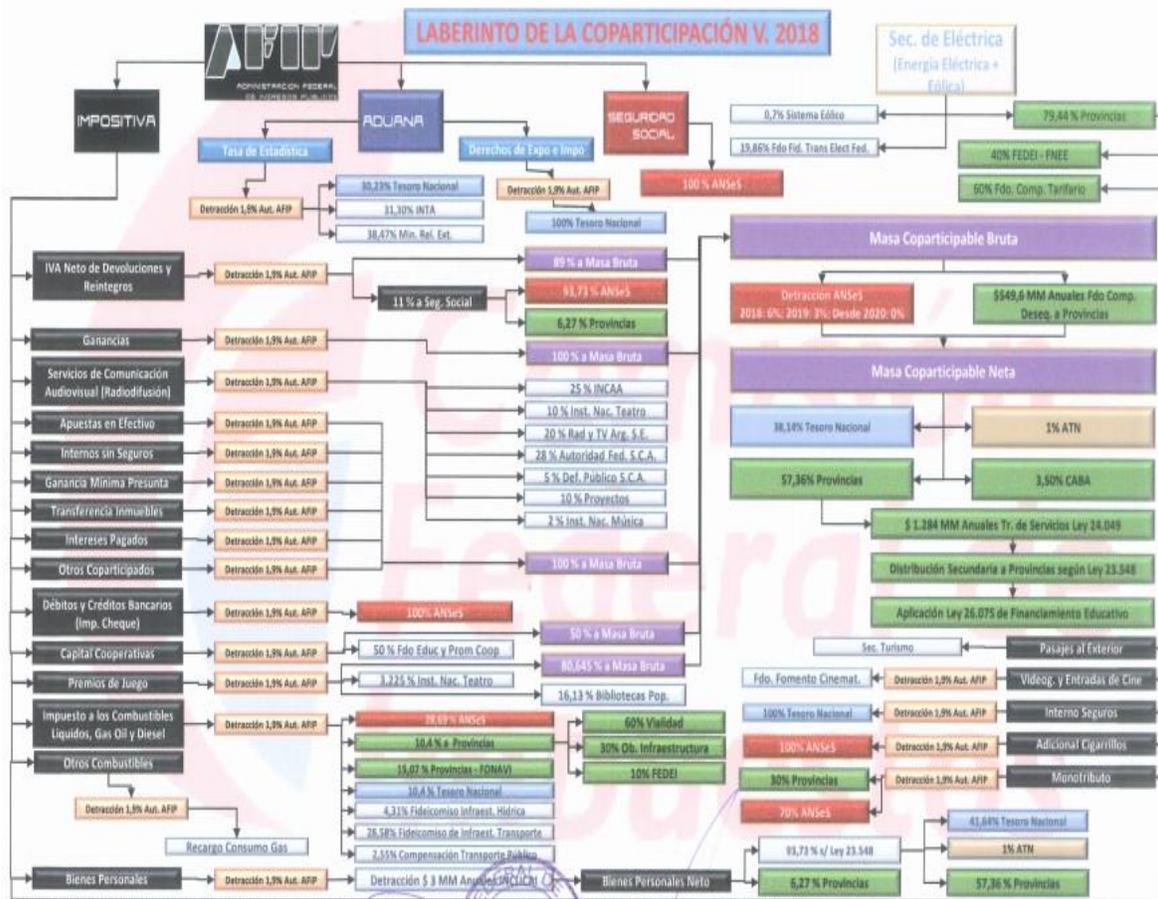
MODIFICACIONES EN LA DISTRIBUCION DE LA MASA COPARTICIPABLE

Modificaciones	Jurisdicción	2015	2016	2017	2018	2019	2020	en adelante
Precoparticipación 15% a la ANSES	Córdoba, Sta.Fe y San Luis	15,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Resto Provincias	15,0%	12,0%	9,0%	6,0%	3,0%	0,0%	0,0%
36% del Impuesto a las Ganancias (20% ANSES+10% Conurbano+4% NBI***(ATN))	Buenos Aires	650m	650m	650m	Distribución índices Ley N° 23.548			
	Resto Provincias	14%-650m	14%-650m	14%-650m				
	Nación-ANSES	20,0%	20,0%	20,0%				
	Nación-Fdo ATN	2,0%	2,0%	2,0%				
	Nación	0,0%	0,0%	0,0%				
Débitos y Créditos ("cheque")	Provincias	30,0%	30,0%	30,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	ANSES	70,0%	70,0%	70,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Compensaciones Acuerdos	Buenos Aires	0	0	0	21.000m	44.000 m	t-1*IPCt-1	t-1*IPCt-1
	Resto Provincias	0	0	0	18.457m	t-1*IPCt-1	t-1*IPCt-1	t-1*IPCt-1

nota: m= millones; t=año; IPC=INDEC

Todas las últimas modificaciones y las anteriormente precitadas a la Ley N° 23.548, evidencian las dificultades de gestionar armónicamente las relaciones fiscales entre el Estado Nacional y las Provincias, que deberían tender a una simplificación tanto de normas, como de objetivos planteados; pues el régimen de coparticipación vigente presenta tal enmarañamiento por las modificaciones sucesivas que lo definen como un esquema parcializado, enredado y poco claro que la propia Comisión Federal de Impuestos (CFI) llegó a representarlo como "el laberinto de la coparticipación", diagrama que se adjunta.⁹

⁹ Vicente Alberto Pololla, asesor económico financiero de la CFI fue el profesional encargado de actualizar en 2018 el diagrama de los intrincados destinos de los impuestos, siendo oficializado en la reunión 467 de Comité Ejecutivo de la CFI del 14 de marzo de 2018 y la resolución N° 242 del 19 de abril de 2018 del Plenario de Representantes de la CFI.



Sin embargo, la complejidad evidenciada y las condiciones impuestas por la Carta Magna para la aprobación de un nuevo régimen de coparticipación que sustituya el actual laberinto será un desafío enorme para las próximas gestiones y tendrá, como condición esencial, desarrollarse en un marco de crecimiento económico que garantice la percepción creciente de recursos para las jurisdicciones.

Ese contexto deberá ser acompañado con una reforma integral de sistema impositivo en todos los niveles de gobierno, que asegure la correcta percepción de ingresos, como así también una desincentivación de comportamientos de elusión y evasión por parte de los agentes económicos, permitiendo el fortalecimiento de las actividades que desarrollan.



Las transferencias nacionales a las Provincias desde 2015 a 2019

Las 23 Provincias han percibido remesas nacionales crecientes desde el ejercicio 2015, con un monto total en 2018 de \$ 1.043.097 millones, lo que evidenció una mejora de punta a punta de 147%. Al incluir los montos recibidos por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que no financia funciones completas como poseen el resto de las provincias, el monto agregado de las 24 jurisdicciones alcanza a \$1.100.950 millones y crece a 155,7%.

En 2018, el 90% de este resultado se sustenta en solo dos regímenes, los fondos remitidos bajo los parámetros de la Ley N° 23.548 de CFI (77,9%) y por Financiamiento Educativo (12,1%); a la vez que la nueva compensación establecida en la Ley N° 27.429 (Consenso) representa el tercer lugar con 5,2%. Evidenciando el cambio gradual anual hacia la mayor participación de la CFI Ley N° 23.548, que representan 16,6 pp más que en 2015.

COMPOSICIÓN DE DE COPARTICIPACION FEDERAL - TOTAL PROVINCIAS

Régimen	2015	2016	2017	2018
Coparticipación Federal de Impuestos - Ley N° 23.548	61,3%	63,7%	66,7%	77,9%
Financiamiento Educativo	14,9%	14,9%	13,7%	12,1%
Ganancias (14% y suma fija)	12,6%	11,0%	10,5%	0,0%
Total Bienes Personales	2,6%	2,1%	1,8%	0,8%
Total Combustibles	3,3%	3,2%	3,4%	2,6%
Monotributo	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
Fondo Federal Solidario	3,6%	3,6%	2,5%	0,0%
Consenso Fiscal Ley N° 27.429 - Compensaciones	-	-	-	5,2%
Resto	1,2%	1,1%	1,0%	1,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,1%

Asimismo, esta fuerte mejora desembocó en una recuperación de la participación de las provincias en los impuestos tributarios, ya que pasan en 2015 de acceder al 27,5% anual frente al 31,2% anual alcanzado en 2018; implicando una mejora de 3,7pp, sin embargo aún se sigue lejos del límite inferior establecido en la Ley N° 23.548 del 34%. Asimismo al adicionar la participación de la CABA se incrementa al 32,9% promedio en 2018.

En el cuadro N° 1 se desagregan las remesas a las 23 Provincias originadas en cada uno de los regímenes de coparticipación vigentes, mostrando su evolución entre 2015 y el primer semestre de 2019.



Cuadro N° 1 - Remesas a Provincias por Regímenes de Coparticipación Federal

En millones de \$

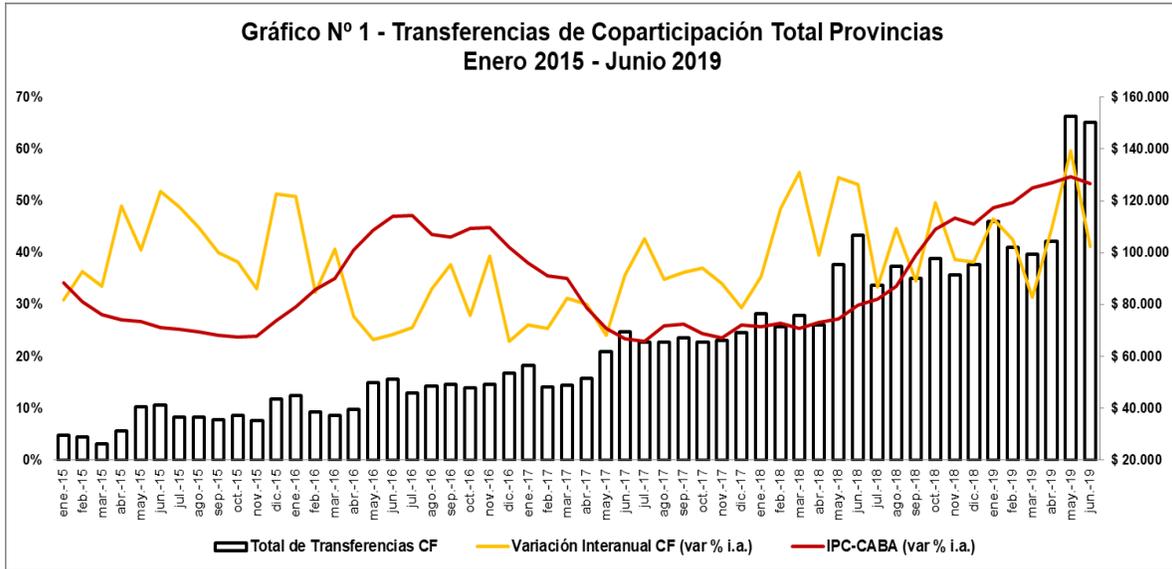
Regímenes	2015	2016	2017	2018	2019 Enero- Junio	Variaciones 2015-2018
Coparticipación Federal de Impuestos - Ley N° 23.548	259.248,6	353.865,0	490.062,1	822.223,9	561.971,2	217,2%
Fondo de Desequilibrios Fiscales	549,6	549,6	549,6	549,6	274,8	0,0%
Transferencia de Servicios	1.284,2	1.284,2	1.284,2	1.284,2	642,1	0,0%
Financiamiento Educativo	62.839,1	82.534,5	100.370,7	127.381,9	92.573,7	102,7%
Total Ganancias	53.381,4	60.929,2	76.968,2	0,0	0,0	-100,0%
Obras de Infraestructura Básica Social - N.B.I.	15.785,6	17.923,2	22.508,1	0,0	0,0	-100,0%
Excedente Ex - Fondo del Conurbano Bonaerense	37.155,8	42.566,1	54.020,1	0,0	0,0	-100,0%
Suma Fija Ganancias - Ley N° 24.699	440,0	440,0	440,0	0,0	0,0	-100,0%
Total Bienes Personales	10.946,4	11.727,6	13.125,3	8.571,9	5.868,3	-21,7%
Ley N° 23.548 - Bienes Personales	9.803,5	10.503,1	11.753,5	7.675,8	5.254,8	-21,7%
Seguridad Social - Bienes Personales	1.142,9	1.224,5	1.371,8	896,1	613,5	-21,6%
Fondo Educativo - Ley N° 23.906	0,7	1,0	0,5	0,3	0,1	-58,8%
Seguridad Social - I.V.A.	2.893,8	3.896,0	5.009,7	7.188,6	4.617,2	148,4%
Total Combustibles	14.123,4	17.873,8	25.274,3	27.478,8	16.220,9	94,6%
Obras de Infraestructura	1.746,8	2.208,5	3.165,9	3.410,6	2.011,0	95,2%
Organismos de Vialidad	3.493,6	4.416,9	6.330,5	6.822,3	4.022,6	95,3%
F.E.D.E.I.	559,7	725,5	699,1	997,2	605,8	78,1%
FO. NA. VI.	8.323,2	10.522,9	15.078,8	16.248,8	9.581,5	95,2%
Régimen de Energía Eléctrica	479,5	535,2	806,9	1.411,7	1.926,0	194,4%
Fondo Compensador de Energía Eléctrica	260,6	295,9	448,9	846,9	1.398,5	225,0%
F.E.D.E.I.	187,0	196,3	358,0	564,7	527,5	202,1%
Transferencias a Empresas de Energía Eléctrica	32,0	43,0	0,0	0,0	0,0	-100,0%
Monotributo	1.701,1	2.061,5	3.125,4	4.731,3	2.944,3	178,1%
Fondo Federal Solidario DNU N° 206/2009	15.348,5	20.019,5	18.516,1	0,0	0,0	-100,0%
Consenso Fiscal Ley N° 27.429	0,0	0,0	0,0	54.524,8	33.539,1	100,0%
Punto II. - a) Compensación	0,0	0,0	0,0	18.456,7	11.988,0	100,0%
d); e) y f) Compensación Buenos Aires	0,0	0,0	0,0	21.000,0	21.551,1	100,0%
Punto II. - h) Fondo Solidario	0,0	0,0	0,0	15.068,1	0,0	100,0%
Total 23 Provincias	422.796,4	555.277,1	735.093,0	1.055.346,9	720.577,6	149,6%
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)	8.333,8	28.370,6	38.499,9	57.853,5	0,0	594,2%
Total Provincias + CABA	431.130,2	583.647,6	773.592,9	1.113.200,4	720.577,6	158,2%

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda de la Nación-Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

En el gráfico N° 1 se presenta una serie desde Enero de 2015, caracterizada por cuatro períodos fuertemente marcados: 1) una buena performance en términos reales durante casi todo el primer ejercicio y el primer trimestre de 2016; 2) una caída en los valores reales durante el resto de 2016 y en la primera parte de 2017; 3) en el mes de mayo 2017 se inicia una recuperación de las remesas y superan a la evolución del índice de precios, situación que duro hasta Agosto de 2018, y donde los fondos compensadores por las modificaciones de algunos regímenes de transferencias permitieron a las jurisdicciones obtener ganancias en relación a la inflación; y, 4) el último estadio observable refiere a un escenario medido en términos de fuerte inestabilidad macroeconómica que ha afectado de manera determinante la recaudación tributaria nacional y por ende el esquema de remesas de



coparticipación, ya que desde Septiembre de 2018, solo en dos períodos (octubre 2018 y enero 2019), se registran mejoras reales, generando incertidumbre sobre la viabilidad de financiamiento del gasto público provincial consolidado.

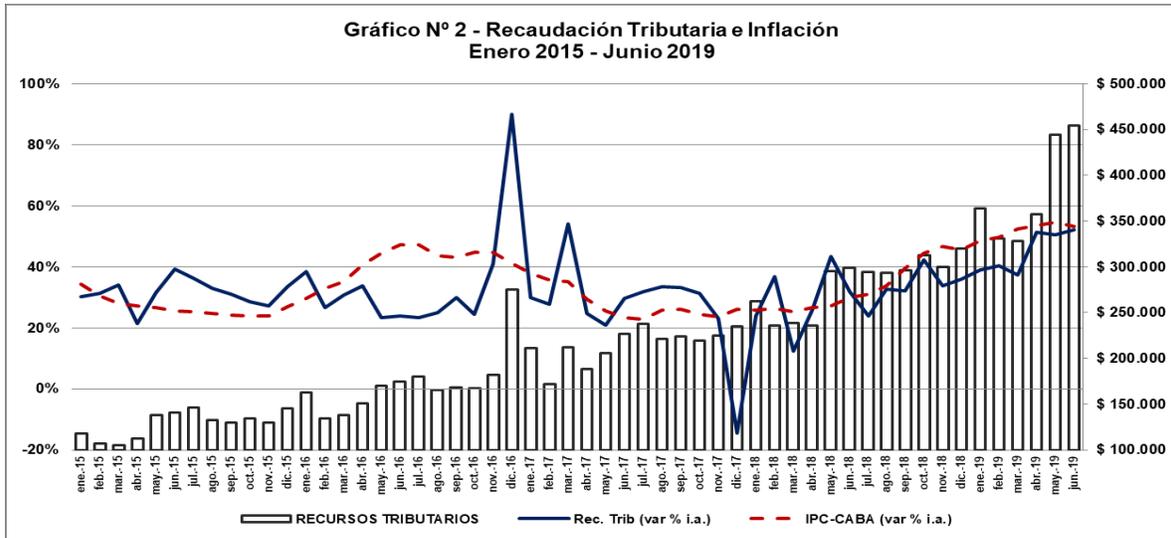


A fin de mayor comprensión del escenario completo, se considera esencial evaluar la evolución de los ingresos tributarios recaudados por la AFIP, pues explican las reflexiones mencionadas en los párrafos previos, lo que se representa en el Gráfico N° 2. Se evidencia que si bien en términos nominales se registra un crecimiento relevante, **que tiene su origen principal** en la restitución de los 3pp anuales y acumulativos de la detracción del 15% de la masa sujeta a coparticipación afectada al financiamiento de la ANSES, ordenado por el Fallo de la Corte Suprema de la Nación, y que fuera consagrado en el art. 1º de la Ley N° 27.260, reduciéndola de a 3pp anuales a partir del 2016, finalizando en el ejercicio 2020; también es incrementada por el aumento de la Coparticipación Federal producto de volver a afectar el total de la recaudación del Impuesto a las Ganancias a su origen (100% a la masa coparticipable) y la reparación que realiza el Estado Nacional como mecanismo de compensación por destinar el total de los ingresos del Impuesto al Cheque a la ANSES¹⁰. En este marco los ingresos tributarios nacionales presentan una performance de caída en términos reales desde mediados de 2018, lo que impone restricciones en el financiamiento del gasto; en ese sentido no es menor señalar que la principal partida de gasto en las provincias son las erogaciones de personal, y dado que numerosos acuerdos paritarios

¹⁰ Anteriormente se destinaba el 70% de los ingresos al Tesoro Nacional y el 30% restante se afectaba a la masa sujeta a coparticipación de la Ley N° 23.548.



resolvieron ajustar los valores de los salarios públicos en función de la inflación pasada, se supone impondrá ciertas restricciones al resto de los gastos previstos en cada una de las jurisdicciones.



En este sentido, el gráfico N° 2 permite apreciar que en el transcurso de 2015 los ingresos tributarios tuvieron un desenvolvimiento por sobre los índices de inflación registrados, en cambio en 2016 y hasta mayo de 2017 la tendencia se revirtió (excepto en los picos observados en diciembre 2016 y marzo 2017 por la instrumentación del blanqueo impositivo, el cual no fue coparticipado), perdiendo capacidad real de pago. No obstante, esta alteración en términos reales de los recursos, lleva un período de tiempo de 19 meses (diciembre de 2017 a junio 2019) los ingresos tributarios solo superaron el índice de precios en dos ocasiones, en tanto, las remesas nacionales al conjunto de jurisdicciones en el mismo espacio de tiempo pierden en seis oportunidades con la inflación.

La realidad de cada una de las provincias en el reparto de la renta federal

Al intentar retratar la evolución de cada una de las Provincias en el total de transferencias nacionales, y si han sido beneficiadas con el nuevo esquema de reparto, la respuesta es escueta: Buenos Aires. Para este fin se presenta en el Cuadro N° 2 la evolución de la participación relativa en el total de remesas remitidas a cada una de las provincias.



Cuadro N° 2 - Evolución de la distribución secundaria de la renta federal

PROVINCIAS	En %						Variación 2015 - 2018
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
						Enero - Junio	
Buenos Aires	19,2%	19,0%	18,9%	19,2%	22,7%	23,6%	3,65%
Catamarca	2,7%	2,7%	2,6%	2,7%	2,6%	2,6%	-0,13%
Córdoba	9,0%	9,1%	9,7%	9,5%	8,9%	8,6%	-0,11%
Corrientes	3,9%	3,9%	3,8%	3,8%	3,7%	3,6%	-0,24%
Chaco	5,1%	5,1%	5,0%	5,0%	4,8%	4,8%	-0,29%
Chubut	1,7%	1,7%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	-0,11%
Entre Ríos	5,0%	4,9%	4,8%	4,8%	4,7%	4,6%	-0,27%
Formosa	3,7%	3,7%	3,6%	3,6%	3,5%	3,5%	-0,20%
Jujuy	2,9%	2,9%	2,8%	2,8%	2,7%	2,7%	-0,16%
La Pampa	1,9%	1,9%	1,8%	1,8%	1,7%	1,8%	-0,12%
La Rioja	2,1%	2,1%	2,0%	2,0%	2,0%	1,9%	-0,11%
Mendoza	4,3%	4,2%	4,1%	4,2%	4,0%	4,0%	-0,24%
Misiones	3,5%	3,5%	3,4%	3,4%	3,3%	3,3%	-0,23%
Neuquén	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,7%	1,7%	-0,12%
Río Negro	2,6%	2,6%	2,5%	2,5%	2,4%	2,4%	-0,14%
Salta	4,0%	4,0%	3,9%	3,9%	3,8%	3,8%	-0,26%
San Juan	3,4%	3,4%	3,3%	3,3%	3,2%	3,2%	-0,17%
San Luis	2,3%	2,3%	2,6%	2,5%	2,2%	2,2%	-0,08%
Santa Cruz	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,5%	1,5%	-0,10%
Santa Fé	9,1%	9,2%	10,1%	9,8%	9,2%	8,9%	-0,01%
Santiago del Estero	4,2%	4,2%	4,1%	4,1%	4,0%	4,0%	-0,24%
Tucumán	4,9%	4,8%	4,7%	4,7%	4,6%	4,6%	-0,27%
Tierra del Fuego	1,3%	1,3%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	-0,07%
Total Provincias	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda de la Nación-Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

Del cuadro N° 2 se desprende que sólo la Provincia de Buenos Aires ha sido la ganadora en su participación en la distribución secundaria en términos absolutos. Respecto a las causas de esta evolución es posible inferir que Buenos Aires ha elevado su participación (+ 3,65 pp) en base al Consenso Fiscal que reconoce la fuerte discriminación previa que ha sido objeto, otorgándole una suma fija en 2018 de \$ 21.000 millones y \$ 44.000 en 2019, que se ajustará en función del índice de precios que elabora el INDEC desde 2020; y a que el nuevo régimen integra el 100% del producido del impuesto a las ganancias a la coparticipación por Ley N° 23.548.

Desde 2016 (resaltado en celeste) y atenuándose cada año, se observa la mejora relativa para Córdoba, San Luis y Santa Fe, como un comportamiento devenido del fallo de la Corte Suprema de Justicia Nacional y que fue señalado en la primera parte del presente informe, que les permite a estas jurisdicciones acceder de forma plena a su coparticipación federal a partir de enero de 2016 recuperando el 15% que era afectado al régimen jubilatorio nacional. Sin embargo, a medida que el resto de las Provincias reciben la cuota parte de no detracción del 15% la ANSES y por las fuertes



compensaciones del consenso a Buenos Aires, estas provincias también pasan a posiciones relativas menores al fallo de 2015, aun respetándose su índice de coparticipación previsto en la Ley N° 23.548.

Por lo tanto, es posible inferir que en el mediano plazo de continuar las actuales reglas en la asignación de la renta federal, la provincia de Buenos Aires pueda acceder a una mayor participación relativa en el total de jurisdicciones, lo cual también resulta inestable, ya que en un contexto donde los recursos tributarios trepen en términos reales, el conjunto de remesas crecerán a tasas mayores que los fondos de compensación, en este marco los índices de distribución secundaria tenderán a los previstos en la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal aunque menguadas por la mayor participación relativa de Buenos Aires.

Caso particular, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Claramente en este período analizado, la CABA ha sido la jurisdicción subnacional más beneficiada en el reparto de la renta federal, superando el trato recibido por la Provincia de Buenos Aires.

El Poder Ejecutivo Nacional (PEN) a través del Decreto N°194/2016 del 18/1/2016 elevó 2,68 veces la participación que corresponde a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) por la coparticipación federal de impuestos; llevándola del 1,4% fijado en el Decreto N°705/2003 vigente desde el 1° de enero de 2003 al 3,75% del monto total recaudado. Manteniendo tal como lo establece la Ley N° 23.548 de coparticipación federal de impuestos en su artículo 8° esa transferencia a cargo del Estado nacional, entregada de la parte de la masa coparticipable bruta que le corresponde por esa ley.

Esa operatoria fue justificada por el PEN en “aras de asegurar el desenvolvimiento fiscal y patrimonial que permita continuar consolidando la organización y funcionamiento institucional de la CABA y proseguir asumiendo las competencias, servicios y funciones inherentes a su régimen autónomo, el Estado Nacional entiende que para garantizar dicha autonomía resulta necesario adecuar su coeficiente de financiamiento”. Aunque ampulosa la justificación la realidad fue que sólo se refería al financiamiento de la transferencia de parte de la Policía Federal residente en la propia CABA a la Metropolitana, gasto descentralizado muy inferior al recurso otorgado.

Luego y tal como fuera establecido en el Consenso Fiscal celebrado el 16 de noviembre de 2017 que fuera aprobado por la Ley N° 27.429, dado que se amplía la masa coparticipable integrando el 100% del producido del impuesto a las ganancias, el ejecutivo debía corregir el índice de la CABA; por tanto a



través del Decreto N° 257/2018 del 28/3/2018 y a fin de mantener en un pie de igualdad frente a las demás jurisdicciones le reduce la participación de la CABA del 3,75% al 3,50% desde el ejercicio 2018, siempre sobre el monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el artículo 2° de la Ley N° 23.548.

Como se muestra en el cuadro siguiente ese cometido no ha sido cumplido ya que la CABA en 2018 aumentó su participación en el distribuido a las 24 jurisdicciones. Manteniendo un privilegio aún mayor al otorgado en el incremento del índice en 2016.

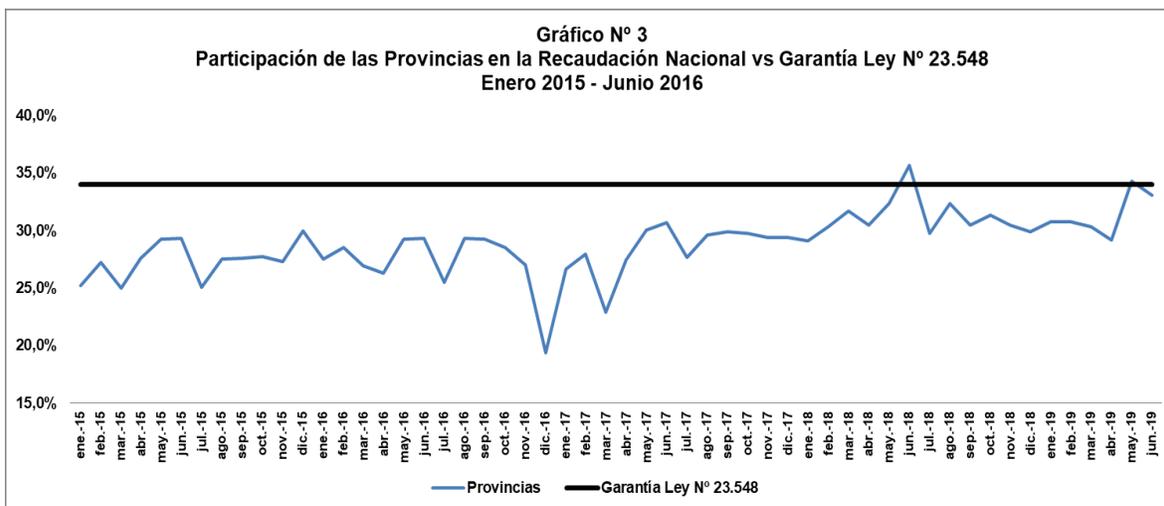
DISTRIBUCION DE LA MASA COPARTICIPABLE - 24 JURISDICCIONES

Reparto de la Renta Federal	2015	2016	2017	2018	Var 2018/2015	
					pp	%
23 Provincias	98,1%	95,1%	95,0%	94,8%	-3,3%	-3,3%
CABA	1,9%	4,9%	5,0%	5,2%	3,3%	168,9%
Total 24 jurisdicciones subnacionales	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%

El artículo 7 de la Ley N° 23.548: Garantía ¿Se cumple?

Los legisladores al momento de elaborar la Ley N° 23.548 de coparticipación federal expresaron en su artículo 7° que “El monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento (34%) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, **tengan o no el carácter de distribuibles por esta Ley**”.

El mencionado artículo otorga un nivel mínimo de participación a las provincias que no podría ser vulnerado por caso por decisiones autónomas del gobierno nacional de explotar otras fuentes recaudatorias que incidan o aminoren las bases coparticipables; con lo cual se otorga al régimen una garantía en la previsibilidad de montos y particiones a percibir. A fin de verificar este cumplimiento se confecciona una serie temporal que expone la participación del total de transferencias a provincias en relación con los recursos tributarios informados por la AFIP, el gráfico presentado a continuación marca el comportamiento mensual del indicador mencionado.



En el gráfico N° 3 se puede apreciar que apenas se cumpliría la citada garantía puntualmente en el mes de Junio de 2018 y mayo 2019; en el primer caso resultado del aumento registrado en el Impuesto a las Ganancias impulsado por los ingresos en concepto de renta financiera para los no residentes (aproximadamente unos \$ 2.500 millones) y el vencimiento del plazo de presentación de las declaraciones juradas y en el segundo por el peso del salto de la compensación a Buenos Aires; el resto de la serie se ubica por debajo del límite inferior del 34%.

Se consolida así un diferencial no participado a las Provincias que se reduce progresivamente básicamente por el efecto del cese de la detracción previa de masa coparticipable destinada al financiamiento de la ANSES, pero que no se ha resuelto, y si ha desfinanciado el sistema previsional nacional.

Brecha de Garantía 34% a Provincias (puntos porcentuales)

Brecha 23 Provincias / Recaudación Tribut. Nacional	2015	2016	2017	2018	2019 1° semestre
	-6,5%	-7,2%	-5,5%	-2,8%	-2,4%

Consideraciones Finales

La Argentina, es un país federal, con una Constitución que consagra al federalismo como forma de gobierno, donde las potestades originales son de las Provincias y éstas quienes las delegan en la Nación, sin embargo la práctica ha consolidado un mayor centralismo nacional, a la vez que un retroceso de las Provincias.

En los últimos años, la firma de los acuerdos denominados Consenso Fiscal por parte de las provincias y el Estado Nacional, que en principio serían



sanos en conciliar posiciones de diferencias históricas en las relaciones fiscales federales, han generado beneficios marginales en la estructura del régimen, aunque con una mayor participación provincial en el reparto de la renta federal, por obtener compensaciones en el universo de las modificaciones en los regímenes que regían los ingresos por ganancias y cheque, reducción paulatina de los fondos afectados al SIJP de la masa coparticipables (del 15% a 3% en 2019, y 0% desde 2020), implicando que los recursos que conforman la masa sujeta a coparticipación de la Ley N° 23.548 son mayores en términos reales. Sin embargo, surge claramente que las 2 jurisdicciones más beneficiadas con recursos han sido primeramente la CABA y en segundo lugar la Provincia de Buenos Aires.

No obstante, como todo acuerdo existen beneficios y concesiones; entre estas últimas, surgen imposiciones sobre las estructuras de financiamiento propio de las provincias con cambios importantes en el Impuesto de Sellos y sobre los Ingresos Brutos; en este último es positivo implementar la eliminación del concepto de extraña jurisdicción, los mecanismos automáticos de devolución de saldos a favor, la homogeneización de los regímenes de retención y percepción en la fuente, y la exención en las operaciones de créditos inmobiliarios; pero opaca la desgravación exigida sobre aquellas actividades económicas que han sido las principales beneficiarias de la política económica de Cambiemos, y a lo sumo tales cambios si fueran necesarios deberían ser probados en un mejor escenario económico, sin afectar la sustentabilidad en las finanzas públicas provinciales y en un espacio fiscal que permita desarrollar alternativas tanto desde el lado del gasto como de los ingresos.

También la transferencia de los catastros provinciales para que un organismo nacional ad hoc determine el impuesto inmobiliario urbano y baldío en cada una de las provincias, expondrá a los estados subnacionales en un escenario de importante pérdida de grados de libertad en la administración de sus tributos; así como en la cuestión de ejecución del gasto en personal activo y pasivo; y en asunción de nuevas transferencias de gastos federales tal como en los noventa; estos subsidios económicos que al ser incrementales en el tiempo vuelven incierto el efecto fiscal neto.

Este nuevo escenario en las relaciones fiscales intergubernamentales se está desarrollando en una economía que atraviesa una profunda recesión desde Abril 2018, que ha debilitado la capacidad de pago de los impuestos nacionales, dado que los mismos registran pérdidas reales desde hace 18 meses y ha comenzado a operar el efecto Olivera – Tanzi, en el sentido que en



un período de alta inflación, los gastos corrientes de Estado aumentan a la par con la inflación, sin embargo, puesto que la recaudación impositiva ingresa con rezago o demora, los ingresos del Estado resultan de un valor real significativamente inferior al de las erogaciones pasadas. Por lo tanto, el Estado, aun si la recaudación nominal crece, percibe una masa de poder de compra inferior a aquella que hubiera recaudado en escenarios de baja inflación.

Resulta relevante señalar que las compensaciones a las provincias por la desafectación de los regímenes de transferencia vigentes del Impuesto al Cheque y Ganancias, tienen cláusula de ajuste por inflación al finalizar cada ejercicio, por ende, generan mayores compensaciones inerciales en cada período. Esta situación expone un punto de presión adicional sobre el gasto nacional, en un esquema donde el gran componente del gasto nacional, los haberes jubilatorios nacionales y otros relacionados, por el cambio de fórmula instrumentada en la ley de blanqueo que actualiza a las mismas por un índice conformado por inflación (70%) y evolución de los salarios (30%) también tiene un comportamiento inercial similar; contrastando con un compromiso con el FMI que obliga en 2019 al Tesoro Nacional alcanzar niveles de déficit cero y en los ejercicios siguientes a obtener superávits como mecanismo de garantía del pago del endeudamiento comprometido y la sustentabilidad de las cuentas públicas.

Realmente, en todos estos años el poder tributario nacional se ha acentuado de manera determinante (no incluyendo o solo marginalmente diferentes gravámenes en la masa sujeta a coparticipación) y ha mantenido de manera cabal el incumplimiento del artículo 7 de la Ley N° 23.548 (garantía). Este panorama deriva en una perversa dependencia, con lo cual el nivel superior de gobierno logra imponer criterios que limitan la autonomía provincial en el diseño de políticas públicas locales.

Ahora el camino de sanear diferencias por reparto de recursos y luego volver a generarlas es contradictorio; en ese sentido el gobierno nacional en forma inconsulta eliminó al Fondo Federal Solidario a través de un DNU N° 756/2018 a partir del 16/8/2018, y luego no sólo congeló el cronograma de reducciones a las retenciones a la soja sino que adicionó nuevas retenciones generalizadas a las exportaciones por los 2 siguientes períodos fiscales. La reacción de las Provincias no podría ser otra que la vuelta a judicializar esta desprolijidad ante la Suprema Corte nacional (entre ellas Catamarca, Chubut, Formosa, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego); asimismo ante la Comisión Federal de Impuestos continúa el reclamo de las Provincias sobre



el cumplimiento de la Garantía de distribución del 34% de la recaudación tributaria nacional.

En síntesis, el actual contexto donde todas las jurisdicciones, obtienen ganancias netas en la renta federal, es viable si se mantiene el escenario económico actual o al menos se igualan las tasas de crecimiento de la inflación y del aumento de recursos. Realidad que a todas luces o a simple vista, pareciera no tener consistencia temporal y compromete de manera importante el financiamiento genuino de los presupuestos provinciales y las finanzas federales.