

# El Fondo del Conurbano y las finanzas de la provincia de Buenos Aires: una mirada de largo plazo



Juan Cuattromo\*

## Introducción

La posición fiscal de los Estados subnacionales y su impacto en la dinámica macroeconómica ha ocupado un rol de importancia creciente en los debates sobre sostenibilidad del crecimiento (Centrángolo et al, 2002). En particular, dado su tamaño, la provincia de Buenos Aires (PBA) tiene un rol central en la trayectoria de las cuentas provinciales en conjunto.

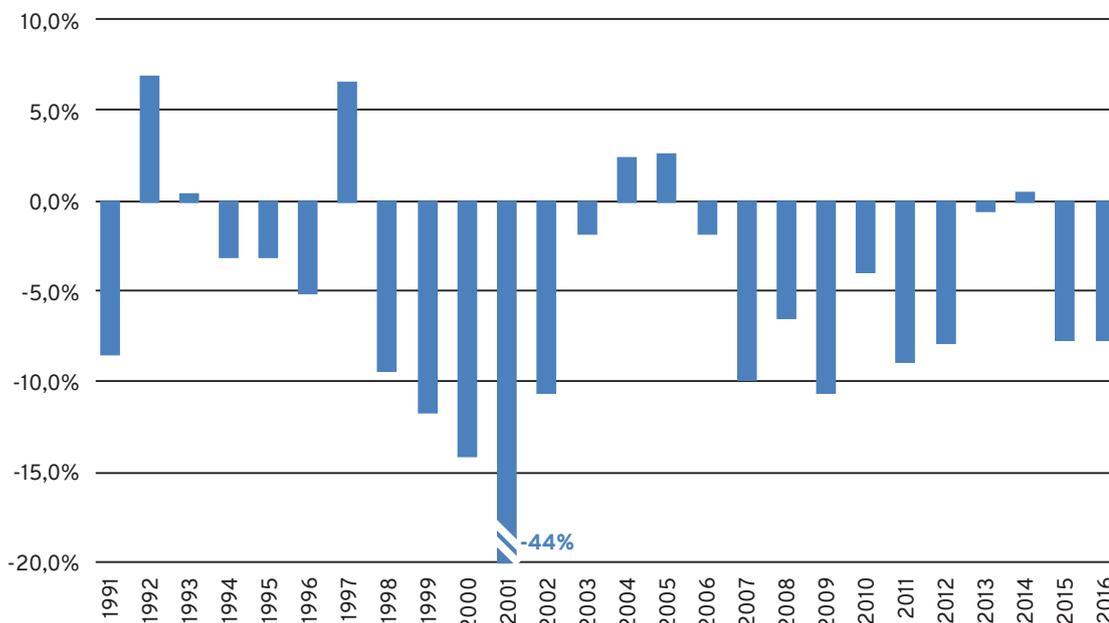
Históricamente, la PBA ha presentado una posición deficitaria en sus cuentas públicas (ver Gráfico 1). En efecto, entre 1991 y 2016 se contabilizan solo 6 años con un resultado positivo y todo indica que 2017 y 2018 cerrarán también con resultados negativos.<sup>1</sup> Teniendo en cuenta que los Estados provinciales no pueden financiar sus déficits mediante emisión monetaria, este desequilibrio persistente puede generar abruptos ajustes y crisis fiscal.

\* Licenciatura y Maestría en Economía (TP) de la Universidad de Buenos Aires. Coordinador del Observatorio de Política Fiscal de la provincia de Buenos Aires en el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de José C. Paz y Coordinador del Área Fiscal del Centro de Estudios Metropolitanos (CEM). Economista del Instituto de Trabajo y Economía de la Fundación Germán Abdala (ITE/FGA). Cursó estudios de posgrado en el *Institute for Capacity Development* y la *Escola de Administração Fazendária*. Ex Director del Banco Central de la República Argentina y ex Subsecretario de Programación Macroeconómica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Ex docente de Macroeconomía; Dinero, Crédito y Bancos y Economía Internacional en la Universidad de Buenos Aires.

1 No debe omitirse que, como parte de las reformas instrumentadas en los noventa, la Nación descentralizó en las provincias la provisión de servicios básicos, sin una cesión acorde de recursos.

**Gráfico 1. Resultado financiero de la Administración Pública No Financiera PBA**

*Como % de los recursos totales*



**Fuente:** Elaboración propia en base a Contaduría General de la provincia de Buenos Aires.

La naturaleza de este desequilibrio estructural en las cuentas fiscales de la PBA y sus orígenes tienden a presentar un foco de tensión tanto con el Estado Nacional como con el resto de las provincias (Capello et al, 2014), situación que tendió a agudizarse con las diferentes reformas en el sistema de coparticipación que implicaron una merma en los ingresos de la PBA. En efecto, según la Ley N° 20221 de 1973, la PBA recibía un 28% del total de los fondos coparticipados, monto que se redujo al 22% en 1988 mediante la Ley N° 23548.

Como mecanismo de compensación, la Ley N° 24073 y el Decreto N° 879 de 1992 establecieron el denominado Fondo del Conurbano Bonaerense (FCB) que trasladaba a la PBA el 10% del monto total recaudado por el Impuesto a las Ganancias. Sin embargo, en 1996, la Ley N° 24621 fijó un tope nominal de \$650 M (millones) en los recursos que recibiría la PBA por este fondo. Con el paso del tiempo, este límite tendió a distorsionar el objetivo del FCB poniendo nuevamente en tensión las arcas provinciales, al tiempo que esta realidad reactivó los conflictos inter jurisdiccionales en torno a la distribución de los recursos nacionales.

El objetivo de la presente nota es contextualizar el debate en torno al FCB, teniendo en cuenta el rol de la PBA en la recaudación tributaria nacional y los diferentes mecanismos de compensación que las diferentes administraciones fueron activando con el tiempo para evitar una crisis fiscal luego de la salida del modelo de convertibilidad.

A tal fin, la segunda sección del artículo repasa la literatura sobre el aporte que realiza la PBA a la recaudación tributaria nacional, en tanto que la tercera sección se concentra en la parte que recibe

la provincia como retribución. En la cuarta parte se presenta la historia del FCB y se estudian los mecanismos de compensación que se fueron desarrollando en la PBA para matizar la pérdida de recursos fiscales de origen nacional. A continuación, se comenta brevemente el impacto del Consenso Fiscal entre Nación y provincias en tanto implicó la derogación del FCB e incluyó un nuevo esquema de transferencias a la PBA. La última sección presenta los comentarios que dan cierre al artículo.

## **El aporte de la PBA en la Recaudación Tributaria Nacional**

Es usual en el debate público que la administración provincial señale que el sistema actual de coparticipación de ingresos es particularmente inequitativo con la PBA, ya que, se sostiene, la provincia recibe ingresos inferiores al aporte impositivo que realizan las actividades radicadas en Buenos Aires.

En efecto, la literatura suele encontrar que la PBA es la jurisdicción que más aporta a la recaudación nacional de impuestos. Desde el punto de vista metodológico, Barberis et al (2014) indican que “todos los trabajos analizados coinciden en la utilización del enfoque de incidencia económica para asignar territorialmente los ingresos, es decir, consideran sobre qué jurisdicción recae efectivamente la carga tributaria”.

Sin embargo, no siempre es claro o evidente cuáles deberían ser los indicadores que se utilizan para llevar a la práctica la estimación geográfica de la base imponible de cada impuesto.

En cualquier caso, como muestra la Tabla 1, la disparidad de métodos de imputación no supone diferencias fundamentales en las distintas estimaciones, con la excepción de la estimación realizada por Zapata (1998) para la CABA, que según Barberis et al (2014) “sobrestima el aporte realizado por la ciudad de Buenos Aires como consecuencia de utilizar como variables datos que provienen de la AFIP que no discriminan la carga efectiva del impuesto”. Otros cambios menores responden a modificaciones en algunos aspectos de la política tributaria, pero no afectan de modo decisivo el resultado de la estimación.

**Tabla 1. Aporte de las provincias a la recaudación de impuestos nacionales**

|                  | Porto y otros | Zapata      | Artana y otros | Argañaraz y otros | Morgan y otros | Otero y otros | Barberis y otros | Promedio simple |
|------------------|---------------|-------------|----------------|-------------------|----------------|---------------|------------------|-----------------|
|                  | 1996          | 1998        | 1999           | 2004              | 2004           | 2004          | 2014             |                 |
| CABA             | 17%           | 31%         | 23%            | 22%               | 20%            | 25%           | 18%              | 22%             |
| Buenos Aires     | 39%           | 32%         | 37%            | 35%               | 37%            | 33%           | 37%              | 36%             |
| Catamarca        | 1%            | 1%          | 1%             | 1%                | 1%             | 1%            | 0%               | 1%              |
| Chaco            | 2%            | 1%          | 1%             | 1%                | 1%             | 1%            | 1%               | 1%              |
| Chubut           | 1%            | 1%          | 1%             | 2%                | 2%             | 1%            | 3%               | 2%              |
| Córdoba          | 8%            | 7%          | 8%             | 8%                | 8%             | 8%            | 8%               | 8%              |
| Corrientes       | 1%            | 1%          | 1%             | 1%                | 1%             | 1%            | 1%               | 1%              |
| Entre Ríos       | 3%            | 2%          | 2%             | 2%                | 3%             | 2%            | 2%               | 2%              |
| Formosa          | 1%            | 0%          | 0%             | 0%                | 0%             | 1%            | 1%               | 0%              |
| Jujuy            | 1%            | 1%          | 1%             | 1%                | 1%             | 1%            | 1%               | 1%              |
| La Pampa         | 1%            | 1%          | 1%             | 1%                | 1%             | 1%            | 1%               | 1%              |
| La Rioja         | 0%            | 1%          | 1%             | 1%                | 1%             | 1%            | 0%               | 1%              |
| Mendoza          | 4%            | 3%          | 4%             | 4%                | 3%             | 4%            | 4%               | 4%              |
| Misiones         | 2%            | 1%          | 1%             | 1%                | 1%             | 1%            | 1%               | 1%              |
| Neuquén          | 1%            | 1%          | 1%             | 2%                | 2%             | 2%            | 2%               | 2%              |
| Río Negro        | 2%            | 1%          | 1%             | 2%                | 1%             | 2%            | 2%               | 1%              |
| Salta            | 2%            | 1%          | 1%             | 2%                | 2%             | 2%            | 2%               | 2%              |
| San Juan         | 1%            | 1%          | 1%             | 1%                | 1%             | 1%            | 1%               | 1%              |
| San Luis         | 1%            | 1%          | 1%             | 1%                | 1%             | 1%            | 1%               | 1%              |
| Santa Cruz       | 1%            | 1%          | 1%             | 1%                | 1%             | 1%            | 2%               | 1%              |
| Santa Fe         | 9%            | 8%          | 8%             | 8%                | 9%             | 8%            | 9%               | 8%              |
| Sgo. del Estero  | 1%            | 1%          | 1%             | 1%                | 1%             | 1%            | 1%               | 1%              |
| Tierra del Fuego | 0%            | 0%          | 0%             | 1%                | 1%             | 2%            | 1%               | 1%              |
| Tucumán          | 3%            | 2%          | 2%             | 2%                | 2%             | 1%            | 2%               | 2%              |
| <b>TOTAL</b>     | <b>100%</b>   | <b>100%</b> | <b>100%</b>    | <b>100%</b>       | <b>100%</b>    | <b>100%</b>   | <b>100%</b>      | <b>100%</b>     |

**Fuente:** Elaboración propia en base a Otero et al (2004) y Barberis et al (2014)

En promedio de todos los trabajos analizados, la PBA aporta el 36% del total de impuestos que recauda el Estado Nacional. Este valor es algo inferior al 37,4% que estiman Barberis et al (2014), que también encuentran que el aporte puntual de la PBA a la masa de impuestos coparticipables se incrementa hasta el 39,5% del total. Esto es, con un total recaudado por la Nación en 2016 de \$2.070 MM (miles de millones), Buenos Aires habría aportado unos \$770 MM, aproximadamente.

## Lo que recibe la PBA y el “Residuo Fiscal”

La administración provincial recibe automáticamente del Estado Nacional los ingresos derivados del Sistema Federal de Coparticipación más los derivados de leyes especiales. De acuerdo a información del Ministerio de Hacienda de la Nación, en 2016 este monto totalizó unos \$101 MM y representó un 17,9% del total girado a las administraciones provinciales (ver más adelante para un mayor detalle sobre este punto).

Sin embargo, es importante notar que esta cifra no es estrictamente comparable con el aporte que realiza la PBA a la recaudación impositiva estimado previamente, ya que el Estado Nacional también realiza gastos en el territorio provincial que deberían ser imputados en la cuenta, tal como se hace con la recaudación de impuestos.

En este sentido, Otero et al (2004) señalan que

de manera directa, [las provincias] reciben transferencias adicionales a las previstas en el régimen de coparticipación federal a través de diversos fondos especiales. De manera indirecta, reciben recursos en forma de gasto público, ya sea a través de erogaciones que la Nación lleva a cabo en las distintas jurisdicciones del país (gasto público asignado territorialmente), como de exenciones y deducciones impositivas, y de programas de promoción asignables a los distritos subnacionales [...] considerando el resultado neto entre los recursos que aporta cada provincia y los que recibe por cualquiera de las vías comentadas anteriormente, puede calcularse el denominado “residuo fiscal” o aporte neto, que se obtiene como la diferencia entre ambos.

En particular, estos autores encuentran que, en 2003, aproximadamente un 28% del total de gasto público debería ser asignado territorialmente a Buenos Aires. Con datos del Presupuesto 2018, Argañaraz y Barraud (2017) estiman este valor en 22%. Teniendo en cuenta que en 2016 el Gasto Primario Nacional<sup>2</sup> totalizó \$1.972 M, con estos parámetros la PBA tuvo un “residuo fiscal” de entre \$100 y \$150 MM en ese período. Es decir, Buenos Aires realizó un aporte neto positivo al sistema impositivo nacional.<sup>3</sup>

## Una compensación defectuosa: el Fondo del Conurbano Bonaerense<sup>4</sup>

Como hemos visto hasta aquí, Buenos Aires se encuentra en una posición de desequilibrio estructural que caracteriza su relación fiscal tanto con la Nación como con el resto de las provincias. Esta realidad ha implicado un foco de permanente tensión política en la discusión respecto de los mecanismos de distribución de los recursos tributarios nacionales.

Como mencionamos anteriormente, al menos desde la vuelta de la democracia, el inicio de esta tensión puede rastrearse en la Ley N° 23548 de 1988 que redujo en 6 p.p. (puntos porcentuales) el coeficiente de coparticipación que aplica a la PBA. Según CIFRA (2010) “dicho mecanismo de distribución no se realizó en base a criterios objetivos sino sobre la base de la distribución efectiva de recursos registrada entre los años 1985 y 1987”.<sup>5</sup>

2 Gasto Corriente más Gasto de Capital menos Intereses Netos de la Deuda.

3 La cuenta surge de restar al aporte realizado por la PBA a la recaudación nacional las transferencias directas que vuelven a la PBA más el gasto público asignado territorialmente.

4 Una versión resumida de esta sección se publicó en el Informe Mensual N° 5 del Observatorio de Política Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, en el Centro de Políticas Públicas de la UNPAZ. Recuperado de <http://depit.unpaz.edu.ar/ObservatorioFiscalPBA>

5 Otero et al (2004) aplican diferentes metodologías en base a criterios “objetivos” para estimar coeficientes de coparticipación.

Como forma de compensación a la PBA, la Ley N° 24073 y el Decreto N° 879 de 1992 crearon el mencionado FCB por el cual se estableció que Buenos Aires 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”.

Además, se creó otro fondo para obras de infraestructura básica social, compuesto por el 4% del total recaudado en concepto de Impuesto a las Ganancias, que sería distribuido entre todas las provincias de acuerdo con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (FNBI), excluida la PBA y la CABA.

Sin embargo, a medida que la recaudación por el impuesto a las ganancias pasó a cobrar mayor importancia, el monto girado a la PBA comenzó a tensar la relación con el resto de las jurisdicciones subnacionales.

Así, en 1996 mediante la Ley N° 24621 se introdujo una nueva modificación en el marco legal que estableció que el monto resultante de dicho porcentaje del Impuesto a las Ganancias iría a la provincia de Buenos Aires hasta la suma de \$650 M, en tanto que el excedente de lo recaudado se repartiría entre el resto de las provincias mediante el sistema de coparticipación federal. El tope estuvo determinado en función de lo recaudado por el FCB para 1995 de forma de no afectar de modo fundamental los ingresos de la PBA.

Sin embargo, con el paso del tiempo la participación de la PBA en el FCB tendió a caer dado el crecimiento tendencial observado en la recaudación del Impuesto a las Ganancias. En efecto, hacia finales del modelo de convertibilidad, esta participación ya había caído unos 32 p.p.

La salida del modelo convertible y más de una década de crecimiento nominal han llevado a que la PBA reciba menos del 1,5% del total del FCB. Si a este fondo se suma el FNBI, la PBA recibe menos del 0,9% del 14% que se detrae del Impuesto a las Ganancias para ser girado a las administraciones provinciales.

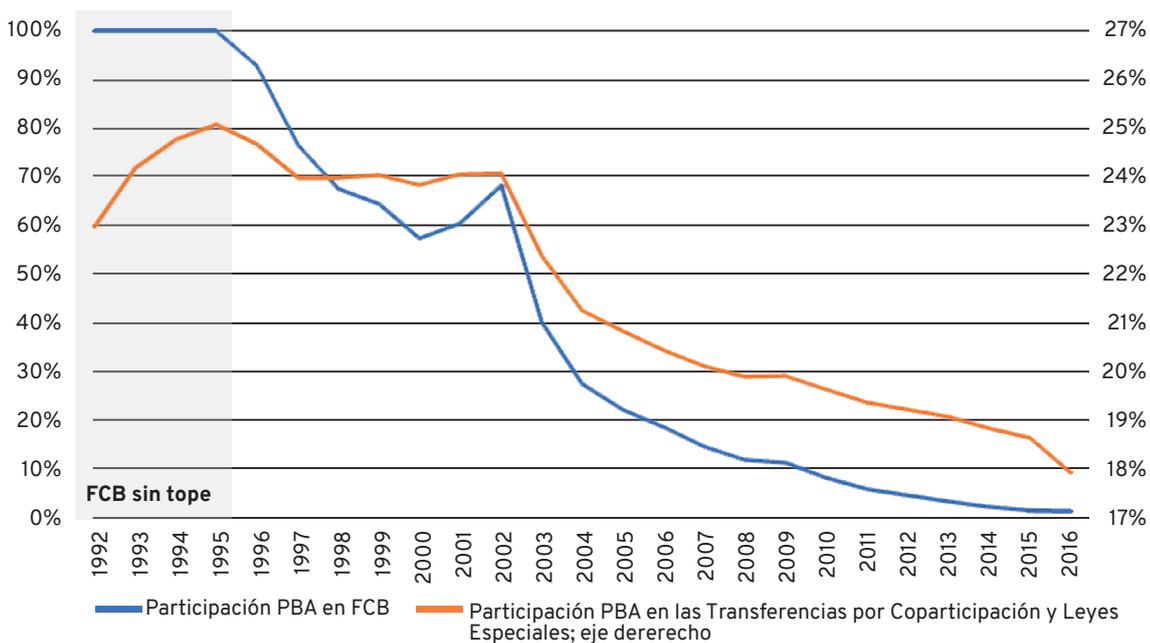
De esta manera, a mayor recaudación, menor es el efecto distributivo del FCB. Además, durante la post-convertibilidad, la provincia de Buenos Aires pasó a percibir un porcentaje del FCB menor que el percibido por el resto de los recursos. Es decir, el FCB no solo perdió la potencia distributiva, sino que por el contrario se ha convertido en un factor adicional que contribuye al deterioro de la participación de esta provincia en la distribución secundaria.

Nótese que la dinámica descrita previamente tuvo evidentes implicancias para la provincia de Buenos Aires: no solo por la reducción en la participación del total, sino porque, al no ser alterada, determinó que año a año el problema tendiera a agravarse, haciendo más difícil su solución.

En efecto, el impacto del FCB en las arcas provinciales y su relación con las otras administraciones subnacionales puede observarse con detalle en el Gráfico 2. Luego de su creación y mientras la PBA recibió el 100% de lo aplicado al FCB, la participación de esta jurisdicción en el total transferido desde el Estado Nacional a las provincias (sumando coparticipación y leyes especiales) comenzó a trepar hasta llegar a un máximo del 25% en 1995.

Como dijimos anteriormente, al introducirse el tope en 1996, Buenos Aires empezó a perder peso en el FCB y retrocedió 1 p.p. su participación en las transferencias totales con relativa estabilidad hasta el año 2002. Desde ese año, el peso de la PBA en el FCB prácticamente colapsó, al tiempo que la participación en las transferencias se retrajo 6 p.p. para ubicarse en un mínimo del 18% en 2016.

**Gráfico 2. Rol de las transferencias nacionales e impacto del FCB**



**Fuente:** Elaboración propia en base a Contaduría General de la provincia de Buenos Aires.

Porto (1999) señala que un régimen de coparticipación debe cubrir los desequilibrios verticales (entre distintos niveles de gobierno) y los horizontales (entre los distintos territorios “ricos” y “pobres”). En este sentido, cabe preguntarse qué clase de desequilibrios verticales pueden ser compensados con un régimen que genera que una provincia que contribuye en cerca del 30% al Producto Bruto Geográfico<sup>6</sup> y aporta más del 35% de los recursos coparticipables, reciba apenas el 18% de los recursos que se distribuyeron entre las provincias.

<sup>6</sup> Según estimaciones del Ministerio de Economía de la PBA, en 2015 el Producto Bruto Geográfico fue de \$1.635 MM, es decir, un 28% del PIB de todo el país ese año.

Asimismo, si se tiene en consideración que en el territorio de la provincia de Buenos Aires habita el 35% del total de los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)<sup>7</sup> y el 36,5% de los alumnos del país,<sup>8</sup> cabe preguntarse la efectividad del régimen para mitigar los desequilibrios horizontales.

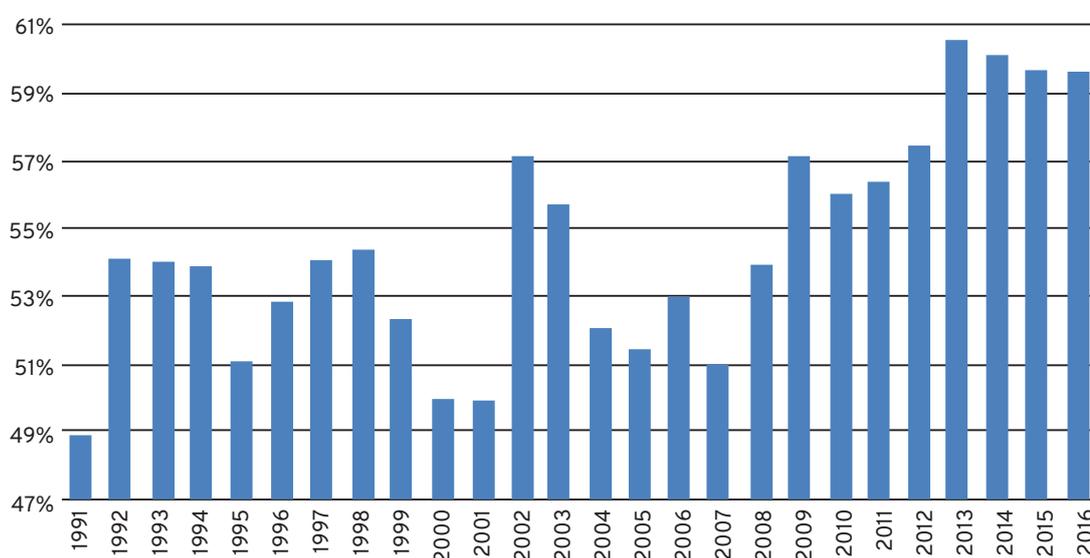
La decreciente participación de la provincia de Buenos Aires en el total de recursos tendió a presionar sobre el Gasto Provincial, lo que generó tres efectos compensatorios para balancear la pérdida relativa de recursos (Di Gresia, 2012; Arlía, 2010):

1. incremento de la presión tributaria propia;
2. incremento en el endeudamiento provincial;
3. incremento en las transferencias no automáticas desde el Tesoro Nacional.

El Gráfico 3 muestra el peso de los recursos tributarios de origen provincial (Ingresos Brutos, Inmobiliario, Automotor, Sellos, etc.) en el total de Recursos Tributarios. Como es evidente, la merma de recursos nacionales tendió a compensarse con un mayor peso de los impuestos propios,<sup>9</sup> que en el período 2013-2016 promedió el 60% del total, con un pico del 60,5% en 2013. En ese mismo período, la media nacional estaba en el 44%.

**Gráfico 3. Recursos tributarios de origen provincial**

*Como % de los recursos tributarios totales*



**Fuente:** Elaboración propia en base a Contaduría General de la provincia de Buenos Aires.

7 El concepto de NBI está basado en el establecimiento de umbrales mínimos de bienestar, según niveles universalmente aceptados, los cuales deben ser alcanzados a partir de la cobertura de un cúmulo de necesidades materiales básicas. Así, cuando los hogares, o la población que vive en estos, no pueden satisfacer tales necesidades son categorizados con NBI. Para una mayor especificidad remitirse a <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/NBIAmpliado.pdf>

8 [http://www.cimientos.org/archivos/educacion\\_6.pdf](http://www.cimientos.org/archivos/educacion_6.pdf)

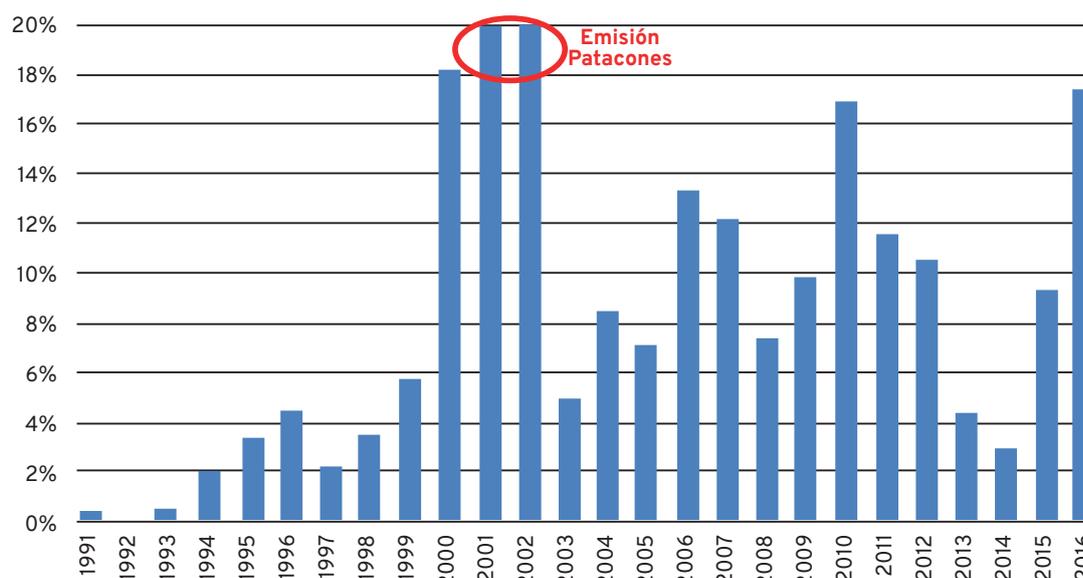
9 Di Gresia (2012) sugiere que “este mayor esfuerzo tributario de la provincia genera costos en términos de la localización de la actividad económica”.

Para tomar una dimensión sobre la dinámica observada en PBA, vale advertir que, según datos del Ministerio de Hacienda de la Nación,<sup>10</sup> el promedio para todas las provincias del ratio entre recursos propios y el total creció 4,3 p.p. entre 2010 y 2015, mientras que para la PBA el crecimiento fue de 8,2 p.p.; prácticamente el doble.<sup>11</sup>

En segunda instancia, la Administración Provincial pasó a incrementar su dependencia en los mercados financieros con un peso creciente del endeudamiento como fuente de financiamiento de los desequilibrios fiscales. En efecto, entre 1991 y 1999, la deuda de la PBA promedió el 2,4% de los Recursos Totales, situación que devino en explosiva a partir del año 2000 de cara a la crisis de 2001-2002. A continuación, en el período 2003-2016, el peso del endeudamiento provincial pasó a promediar casi el 10% de los recursos, con cierta volatilidad.<sup>12</sup> En particular, 2016 marcó un pico del 17%, valor máximo de todo el período post-convertibilidad.

#### Gráfico 4. Endeudamiento provincial

*Como % de los recursos tributarios totales*



**Fuente:** Elaboración propia en base a Contaduría General de la provincia de Buenos Aires.

El tercer efecto compensador fue un incremento de las transferencias no automáticas desde el Tesoro Nacional. Entre 1996 y 2011 casi se triplicó la participación de la provincia de Buenos Aires en el total de transferencias no automáticas pasando de menos del 10% en 1996, a ser aproximadamente el 28%

10 <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/recursos.php>

11 Capello (2004) destaca el rol del Impuesto a los Ingresos Brutos en este crecimiento.

12 En particular, los años 2013 y 2014 marcan los mínimos de la post-convertibilidad que son un reflejo de la caída que experimentó el déficit (ver Gráfico 1). Este período también coincide con los máximos de Presión Tributaria provincial (ver Gráfico 3) y una posición más restrictiva en el gasto (ver nota al pie 14).

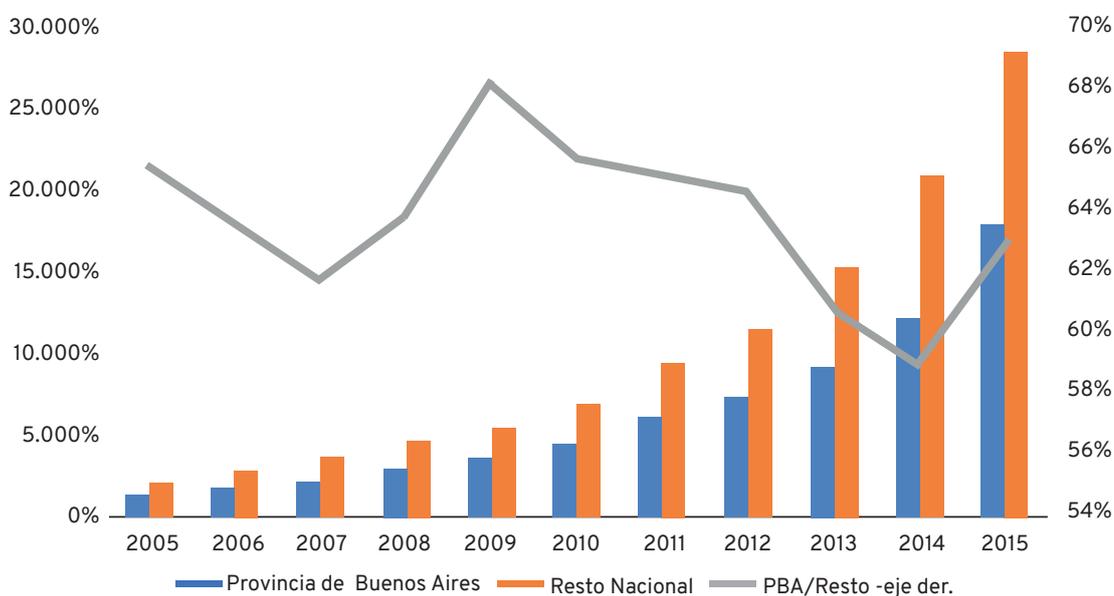
en 2011 (Di Gresia, 2012). Sin embargo, según Capello (2014), el peso de la PBA en las transferencias no automáticas tendió a caer a partir de 2013, situación que se revertiría en 2016, año con un fuerte incremento en las ayudas discrecionales del Gobierno Nacional.

El último efecto compensador señalado por Di Gresia fue un menor dinamismo en el gasto per cápita bonaerense respecto del resto de las jurisdicciones. A pesar de los tres efectos compensadores mencionados previamente, ello no fue suficiente para evitar que en términos relativos el gasto per cápita de la provincia de Buenos Aires quedara rezagado frente al resto de las provincias.

Este es un fenómeno que es destacado tanto por Arlía (2010), como por Di Gresia (2012), quienes señalan que el gasto per cápita del resto del país (excluyendo PBA) es casi el doble que el de la provincia de Buenos Aires. Según datos del Ministerio de Hacienda de la Nación, el gasto per cápita de la PBA en 2015 (último dato disponible) se ubicó en \$18.000, mientras que para el resto del país este ratio fue de \$28.500. En otras palabras, en 2015 el gasto promedio per cápita de la PBA fue un 63% de lo observado en el resto de las jurisdicciones, valor que está en línea con el promedio 2005-2015 (63,7%),<sup>13</sup> lo que puede matizar parcialmente este cuarto factor como un mecanismo de compensación.

**Gráfico 5. Gasto total per cápita**

*En pesos corrientes*



**Fuente:** Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda e INDEC.

<sup>13</sup> En línea con lo mencionado en la nota al pie 12, 2013-2014 fue un año de menor dinamismo relativo en el gasto provincial, lo que facilitó un mayor equilibrio en las cuentas provinciales.

En definitiva, la pérdida de ingresos que experimentó la PBA como consecuencia de los cambios en el sistema de coparticipación y de la fallida compensación que supuso el FCB indujo a una serie de mecanismos de compensación que, sin embargo, no resuelven los problemas estructurales de la provincia. En efecto, en tanto existen argumentos de peso para poner límites sociales, políticos y económicos a un mayor ajuste en el gasto por habitante, la salida mediante deuda pública, mayor presión tributaria o dependencia discrecional del Tesoro Nacional tiene un horizonte temporal acotado e impredecible.

## Consenso Fiscal 2017

Sobre fines de 2017, el Estado Nacional y las administraciones provinciales firmaron el denominado Consenso Fiscal (CF),<sup>14</sup> acuerdo que luego fue refrendado por ley del Congreso Nacional y de la Legislatura Provincial.

La firma de este acuerdo tuvo en el FCB un componente central. En los hechos, el CF implicó cambios en el Impuesto a las Ganancias y el Impuesto a los Créditos y Débitos, que en términos netos representan un incremento de \$19.000 M. en los ingresos por coparticipación para la PBA.<sup>15</sup> Además, se estableció una compensación para la provincia por la eliminación del FCB de \$21.000 millones en 2018 y \$44.000 millones en 2019, ajustable por inflación a partir de 2020.<sup>16</sup>

De este modo, a partir de 2018 se deroga el FCB y se reestablece un mecanismo de compensación que en términos netos beneficia a la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, cabe destacarse que la dimensión municipal del debate ha estado ausente ya que el 92% de los nuevos ingresos serán administrados exclusivamente por la administración provincial.

## Comentarios finales

A lo largo de este trabajo hemos analizado en perspectiva histórica los problemas que genera para la administración de las finanzas públicas provinciales el desequilibrio implícito en el sistema actual de distribución de los recursos impositivos, en el que la provincia ha recibido estructuralmente menos de lo que aporta y ha convivido con una situación de déficit fiscal crónico y bajo nivel de gasto por habitante.

Es fácil argumentar que este desequilibrio se origina en la inexistencia de criterios objetivos a la hora de fijar los coeficientes de coparticipación en la reforma de 1988. Al respecto, Barberis et al (2014)

14 [https://www.minhacienda.gob.ar/wp-content/uploads/2017/11/consenso\\_fiscal.pdf](https://www.minhacienda.gob.ar/wp-content/uploads/2017/11/consenso_fiscal.pdf)

15 Una versión de esta sección se publicó en el Informe Mensual N° 9 del Observatorio de Política Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, en el Centro de Política Públicas de la UNPAZ. Recuperado de <http://depit.unpaz.edu.ar/ObservatorioFiscalPBA>

16 Aun cuando excede ampliamente los objetivos del presente documento el análisis integral del CF, puede argumentarse que la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) resultó severamente afectada en términos financieros por la aplicación del acuerdo. Un análisis de este punto puede consultarse en <http://itegaweb.org/fondo-del-conurbano-federalismo-y-seguridad-social/>

sugieren que estos parámetros deberían considerar tanto criterios “redistributivos” (para garantizar la prestación de servicios esenciales independientemente de los recursos propios que pueda recaudar cada jurisdicción), como “devolutivos” (proporcionales a recursos en proporción con su aporte a la masa coparticipable).

Sin embargo, a la fecha, los límites políticos que existen a la hora de discutir el Sistema Federal de Coparticipación de Impuestos no han encontrado solución posible. Paradójicamente, la solución “lateral” que implicó la creación del Fondo del Conurbano ha distorsionado completamente su objetivo original al fijarse en 1996 un límite nominal de \$650 M, potenciando el problema original.

Esto es así porque lo que no ingresa a la PBA por el FCB es ingreso que compone el esquema de financiamiento vigente desde hace más de 20 años en todas las otras provincias.

En vistas de esta realidad, sobre fines de 2017 se firmó el Consenso Fiscal que redefinió los criterios que rigen la distribución del Impuesto a las Ganancias y del Impuesto a Créditos y Débitos, al tiempo que derogó en forma íntegra el FCB estableciendo una compensación puntual para la PBA en busca de dar una solución definitiva a este conflicto.

Aun cuando en términos netos Buenos Aires recibirá ingresos adicionales en los próximos años, el debate dista de estar saldado toda vez que no está resuelto el problema de la coparticipación federal y municipal de impuestos.

## Bibliografía

- Agosto, W. (2016). Provincias: déficit, deuda y nuevas reglas de responsabilidad fiscal. *Documento de Políticas Públicas*, (179).
- Argañaraz, N. y Barraud, A. (2017). El mapa de la obra pública nacional presupuestada para 2018. *Informe Económico*, (400).
- Argañaraz, N., Capello, M., Garzón, J. y Poma, V. (2004). *El residuo fiscal neto: una aplicación al caso argentino*. Córdoba: IERAL/Fundación Mediterránea.
- Arlía, A. (2010). *Las finanzas públicas en la provincia de las paradojas*. La Plata: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Artana, D. y Moskovits, C. (1999). Efectos de la política fiscal nacional sobre la distribución regional y personal del ingreso. En Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (ed.), *La distribución del ingreso en Argentina*. Recuperado de <http://www.fiel.org/publicaciones/Libros/ladistribucion.pdf>
- Barberis, J., Lombardi, M., Mongan, J. y Salim L. (2014). Aporte provincial a la recaudación de impuestos nacionales. *Documento de Trabajo DPEPE* (13/2014).
- Capello, M., Diarte, G. y Grión, N. (2014). Finanzas públicas de la provincia de Buenos Aires en la última década. *Monitor Fiscal*, 8(24).
- Centrángolo, O., Jimenez, J., Devoto, F. y Vega, D. (2002). Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas. *Serie de Estudios y Perspectivas* (12).

- Central de Trabajadores de la Argentina. Centro de Investigación y Formación de la República Argentina CIFRA (2010). Coparticipación Federal: abril 2010. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/docs/Coparticipacion%20Federal.pdf>.
- Di Gresia, L. (2012). El aporte federal de la provincia de Buenos Aires. *Voces en el Fénix*, (13).
- Gaggero, J. y Grasso F. (2005). La reforma tributaria en Argentina: la historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma. *Documento de Trabajo del CEFID-AR* (5).
- Iñiguez, A y Otero, A. (2015). *Elementos para una reforma tributaria en la Argentina*. Moreno: Universidad Nacional de Moreno.
- López Acotto, A.; Martínez, C. y Griberg, I. (2011). *Conceptos y dilemas de la coparticipación federal y de la coparticipación bonaerense*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Mongan, J. C. y López Ghio, R. (2004). Redistribución regional y discriminación en el Sistema Fiscal Argentino. *Cuadernos de Economía*, (68).
- Otero, G., Cerimedo, F. y Salim, L. (2004). Inequidades del Sistema Fiscal Federal argentino. La Plata: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Porto, A. (1999). Preguntas y respuestas sobre coparticipación federal de impuestos. *Documento de Trabajo*, (17). Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/3511>
- (2003). Etapas de la coparticipación federal de impuestos. *Documento de Federalismo Fiscal*, (2). Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/3520>
- Porto, A., Garriga, M., Urbiztondo, S., Chisari, O., Elisagaray, A., Gasparini, L., Piffano, H., Persoglia, L., Porto, G., Sanguinetti, P. y Sereno, J. (1996). Estudio sobre finanzas provinciales y el sistema de coparticipación federal de impuestos. *Cuadernos de Economía*, (15).
- Salim, L., Mongan, C., Lombardi, M. y Barberis, J. (2010). Evolución de las finanzas públicas de la provincia de Buenos Aires 1991-2008. *Cuadernos de Economía*, (76).
- Zapata, J. (1998). Sistema de coparticipación federal. Cambios para una mayor eficiencia fiscal. En Banco Mundial, *The Fiscal Dimension of the Convertibility Plan. A Background Report* (pp. 1-40). Recuperado de <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/687801468769299080/pdf/multi-page.pdf>.