

## El lugar de la provincia de Buenos Aires en la coparticipación federal

*IDESBA – Diciembre de 2022*

La provincia de Buenos Aires ha quedado históricamente rezagada desde que se reformuló el esquema de coparticipación federal a fines de la década de 1980. Ello determinó que, a pesar de aportar casi el 40% del producto bruto nacional, la provincia pasara a recibir el 22% de los recursos tributarios coparticipables. Como se verá, se trata de una desproporción que no sigue criterios devolutivos (una devolución a cada provincia basada en la proporción de lo que aporta) pero que tampoco se adecua a criterios redistributivos (para corregir desigualdades), que son sobre los que se basa nuestra constitución.

El actual gobierno nacional buscó reparar parcialmente esta situación redistribuyendo hacia la provincia parte del excedente del aumento de la coparticipación que le había otorgado el gobierno de Mauricio Macri a la ciudad de Buenos Aires por sobre las necesidades de financiamiento para el traspaso de la policía. El Jefe de Gobierno de la Ciudad no solo se opuso a esta quita de recursos sino que planteó una disputa judicial obteniendo un primer fallo a su favor por parte de la Corte Suprema, lo que implica la devolución de los fondos coparticipables hasta que se resuelva la cuestión de fondo.

### Un poco de historia...

**La Provincia de Buenos Aires (PBA) ha sido históricamente perjudicada en el reparto de la distribución secundaria de recursos coparticipables.** Este perjuicio existió desde los inicios del esquema de distribución de recursos y se consolidó en el año 1988, cuando se definió el régimen vigente de coparticipación (Ley 23.548). Allí se determinó un coeficiente fijo de distribución secundaria que implicó que la PBA perdiera 6,2 puntos porcentuales (p.p.) con respecto al coeficiente que le correspondía por la ley del año 1973 (Ley 20.221). Si bien la ley de 1988 estableció un “régimen transitorio” que regiría en 1988 y 1989, se incluyó una disposición de prórroga automática hasta que el Congreso Nacional sancionase una nueva Ley.

En 1994 se le dio jerarquía constitucional al régimen de coparticipación federal de impuestos, otorgándole un carácter *redistributivo*. En la Constitución se establecieron los principios generales y se fijó la obligación de dictar una nueva Ley de coparticipación antes del 31 de diciembre de 1996, lo que no sucedió. En diciembre de 1999 se firmó el Compromiso Federal entre el Gobierno Nacional y los gobernadores electos.

Hubo un nuevo intento por establecer una nueva ley de coparticipación tras la caída de la Convertibilidad. En medio de la crisis de 2002 se estableció el “Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases para un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”, el cual tenía tres objetivos básicos: 1) sancionar un Régimen de Coparticipación de Impuestos; 2) hacer transparente la relación fiscal Nación-Provincias; y 3) refinanciar y reprogramar deudas provinciales. No obstante, no se produjeron cambios significativos en el Régimen de Coparticipación.

Si bien en la actualidad continúa vigente la ley de 1988, la distribución primaria –entre Nación y provincias- de los tributos coparticipados depende de las disposiciones de cada una de las normas que intervienen en el sistema. Al respecto, en agosto de 1992 se firmó el primer Pacto Federal, cuyo objetivo fue financiar las obligaciones previsionales nacionales, para lo cual se estableció una detracción del 15% de la masa coparticipable, es decir, previo a la distribución secundaria. Luego, en agosto de 1993 Carlos Menem y su ministro de economía, Domingo Cavallo, firmaron con los gobernadores un segundo Pacto Federal (Pacto para el Empleo, la Producción y el Crecimiento), el cual estableció la subsunción y prórroga del primer Pacto Fiscal y una serie de obligaciones a cargo de ambos niveles de gobierno. El objetivo de este segundo Pacto, desde una óptica marcadamente neoliberal, fue mejorar la competitividad de la economía argentina, muy afectada por la sobrevaluación cambiaria que implicó la implementación de la Convertibilidad. Con este segundo pacto se buscaba reducir impuestos para disminuir el “costo argentino”; obligaba a reducir progresivamente Ingresos Brutos, a derogar Sellos, que el IVA no superara el 18% y aceptar la transferencia de las cajas previsionales provinciales, entre otras medidas. Si bien su aplicación se suspendió por un año, el pacto fue prorrogado en forma sucesiva -hasta la firma de un nuevo compromiso durante la presidencia de Macri-, permitiéndose un aumento del IVA al 21% y una reasignación de partidas tributarias para financiar la Seguridad Social.

De esta manera **se llegó a una *masa coparticipable neta* compuesta por un 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional, un 40,24% para el Tesoro Nacional, el 1,4% para**

la Ciudad de Buenos Aires (CABA) y el 57,36% restante para la Distribución Primaria a las Provincias. Este 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, desde 2006 se obliga a cada provincia a asignar una proporción definida con destino al Financiamiento Educativo (Ley 26.075).

El nuevo consenso fiscal firmado en 2017 durante el gobierno de Macri determinó una mayor coparticipación de los recursos nacionales a las provincias en detrimento del Tesoro Nacional, pero a su vez comprometió a las provincias a reducir tributos provinciales como ingresos brutos. Ello deterioró los ingresos propios de las jurisdicciones provinciales, generándose en los hechos una mayor dependencia respecto de los Recursos de Origen Nacional.

### **El origen del conflicto actual: el “regalo” de Macri a la Ciudad de Buenos Aires**

En el año 2016, el presidente Macri, a través del Decreto 194, estableció un nuevo porcentaje de participación en la masa coparticipable neta para la Ciudad de Buenos Aires (CABA), la cual pasó del mencionado 1,4% al 3,75%. Esta redistribución de recursos desde el Tesoro Nacional hacia la CABA se hizo con el argumento de hacer frente al incremento de mayores gastos en seguridad derivados del traspaso de la Policía Federal. Si bien con el nuevo Pacto Fiscal celebrado el 16 de noviembre de 2017 (Ley 27.429) se redujo en 0,25 p.p. la coparticipación destinada a la CABA, llevándola al 3,5%, de todos modos ello implicaba un aumento de su participación en 2,1 puntos porcentuales respecto al 1,4% establecido por la ley de 1988. Cabe señalar que, de acuerdo a los cálculos realizados por el actual gobierno nacional, el impacto presupuestario real de las funciones de seguridad asumidas por la CABA equivalía a una participación adicional del 0,92% en los ingresos coparticipables. Es decir, **se le transfirió un excedente superior en un 1 p.p. en relación a los nuevos gastos asumidos por la Ciudad en materia de seguridad.**

**Para reparar parcialmente esta injusta redistribución de recursos, en septiembre de 2020 el gobierno de Alberto Fernández reasignó el punto porcentual adicional otorgado por Macri a la CABA respecto a las necesidades derivadas del traspaso de la policía para crear el Fondo de Fortalecimiento Fiscal para la PBA.** El Gobierno de la CABA se opuso a esta quita

de recursos y planteó una disputa judicial obteniendo una cautelar de la Corte Suprema que, en principio, le da la razón. Ello implica que el gobierno nacional está obligado a devolverle a la ciudad de Buenos Aires los fondos coparticipables hasta que se resuelva la cuestión de fondo.

## La situación de la provincia de Buenos Aires

Como se señaló, la PBA fue la más afectada en la distribución secundaria en el año 1988 respecto a la distribución de 1973, pasando del 28% de participación a menos del 22% (Cuadro 1). 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).

Se supone que el esquema de coparticipación establecido en 1988 tenía como objetivo generar una mejor distribución sociodemográfica favoreciendo el desarrollo de provincias con menor densidad poblacional. Sin embargo, la población de la PBA, en especial en el conurbano bonaerense, continuó incrementándose sostenidamente y por encima del promedio nacional. Para compensar parcialmente esta discriminación de la PBA en el reparto de recursos coparticipables en 1992 se creó el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense (comúnmente llamado "Fondo del Conurbano Bonaerense") con el 10% de lo recaudado por el impuesto a las ganancias. Dicho Fondo fue el resultado de un acuerdo político entre el presidente Carlos Menem y su vice, Eduardo Duhalde, para garantizar que este último aceptara la candidatura a gobernador. Si bien al principio de la década de 1990 este fondo mejoró el coeficiente de coparticipación de la PBA, alcanzando casi el 25% del total, con el correr de los años este efecto se fue diluyendo. Ello se debió a que en 1996 se estableció un tope fijo de \$ 650 millones al monto recibido por la provincia, en tanto la diferencia entre la recaudación del 10% del Impuesto a las Ganancias y dicho tope se distribuyó entre el resto de las jurisdicciones en función del coeficiente de coparticipación.

**Cuadro 1. Distribución secundaria efectiva\* (en %)**

	Ley de Coparticipación de 1973	Ley de Coparticipación de 1988	Efectiva 2016-2019 c/Reg. Especiales	Efectiva 2021 c/compensación consenso fiscal
<b>Buenos Aires</b>	<b>28,0%</b>	<b>21,9%</b>	<b>21,1%</b>	<b>22,7%</b>
Catamarca	1,9%	2,7%	2,6%	2,5%
Córdoba	8,9%	8,8%	9,2%	8,4%
Corrientes	3,7%	3,7%	3,7%	3,6%
Chaco	4,2%	5,0%	4,9%	4,8%
Chubut	1,9%	1,6%	1,6%	1,5%
Entre Ríos	4,6%	4,9%	4,7%	4,6%
Formosa	2,3%	3,6%	3,5%	3,4%
Jujuy	2,2%	2,8%	2,8%	2,7%
La Pampa	1,8%	1,9%	1,8%	1,8%
La Rioja	1,7%	2,1%	2,0%	1,9%
Mendoza	4,8%	4,2%	4,1%	3,9%
Misiones	2,9%	3,3%	3,3%	3,2%
Neuquén	1,7%	1,7%	1,8%	1,7%
Río Negro	2,3%	2,5%	2,5%	2,4%
Salta	3,7%	3,8%	3,9%	3,7%
San Juan	2,5%	3,4%	3,3%	3,2%
San Luis	1,8%	2,8%	2,4%	2,1%
Santa Cruz	1,5%	1,6%	1,6%	1,5%
Santa Fe	9,0%	8,9%	9,5%	8,6%
Sgo. del Estero	3,9%	4,1%	4,1%	3,9%
Tucumán	4,6%	4,7%	4,6%	4,5%
Tierra del Fuego	0,4%	0,7%	1,2%	1,2%

\* No incluye CABA

Fuente: UNLP, FCE y DNAP

Al respecto, si bien la participación de la PBA en la coparticipación se mantuvo alrededor del 24% hasta 2002, la falta de actualización de ese tope en una economía inflacionaria llevó a que su participación secundaria cayera año tras año hasta llegar al 18% en 2016. Ello perjudicó inicialmente al gobierno de Felipe Solá (2002-2007) pero sobre todo al de Daniel Scioli, ya que fue durante sus dos mandatos (2007-2015) cuando la inflación comenzó a acelerarse. Lo paradójico fue que este tope en el Fondo del Conurbano Bonaerense no solo provocó que la



PBA perdiese participación efectiva en los recursos coparticipables sino que, en el año 2017, esta fuese la jurisdicción provincial que menor participación recibió del fondo.

Ante esta situación, **María Eugenia Vidal acordó con Mauricio Macri que en el Consenso fiscal de 2017 se eliminase el Fondo del Conurbano y que a cambio se introdujeran compensaciones para la PBA** de \$ 21.000 millones en 2018 y de \$ 44.000 millones en 2019. De esta manera, en 2019 la participación de Buenos Aires en la distribución secundaria alcanzó el 22,2%, recuperando poco más de 4 p.p. (frente al 18% de 2016), lo que implicó un incremento de los recursos de origen nacional del 21,6%.

**Sin embargo, la recuperación de esos 4 puntos porcentuales fue prácticamente neutralizada por el volumen de gasto que le implicó a la provincia hacerse cargo de los subsidios a la electricidad y el transporte.** Cabe señalar que ambos subsidios estaban bajo la órbita nacional y por decisión del gobierno de Macri se determinó que, a partir de 2019, comenzaran a ser afrontados por el gobierno provincial. Este traspaso de gasto fue perjudicial para las finanzas de la provincia ya que se realizó sin la correspondiente contraprestación de recursos. Así, en 2019 los gastos por la absorción de los subsidios 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. Además, a ello hay que sumarle la disminución de recursos propios producto del Consenso Fiscal de 2017 y los efectos sobre la recaudación de la crisis económica iniciada en 2018. De esta manera, **los recursos propios per cápita de la PBA cayeron un 27,4% en términos reales entre 2017 y 2019, lo que derivó en una disminución de 12,7% de los ingresos totales provinciales por habitante –incluyendo las transferencias nacionales- en el período.**

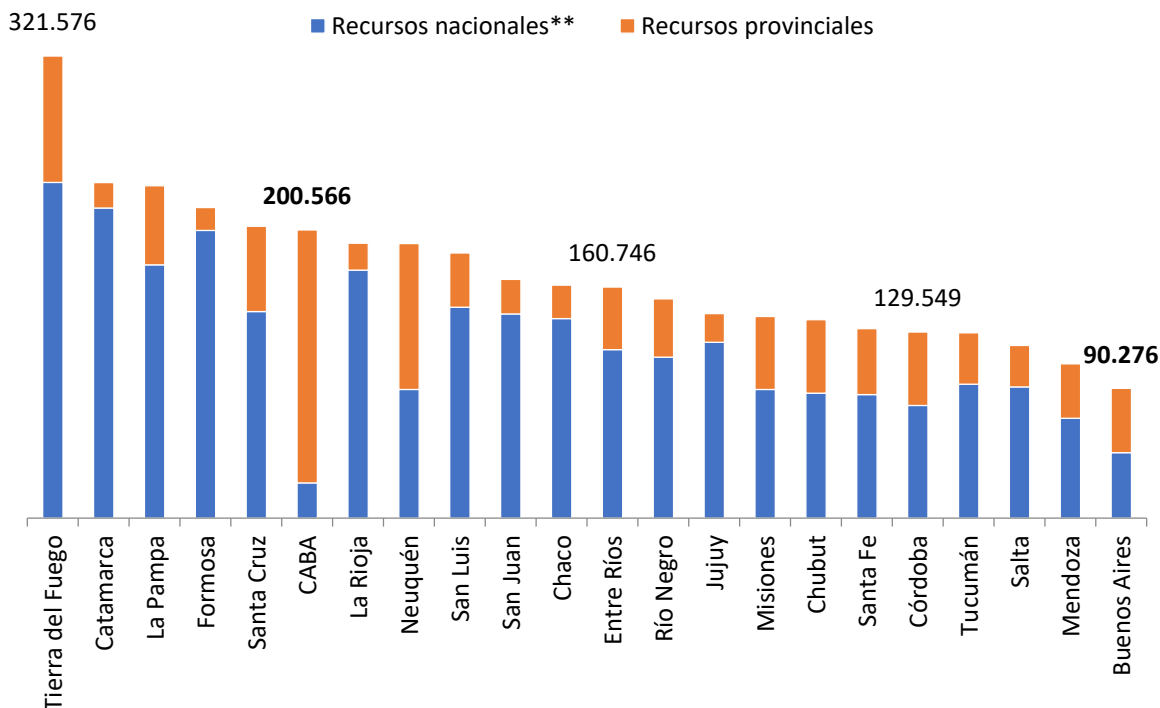
En este sentido, si bien la participación efectiva de la PBA en los recursos coparticipables aumentó en esos años, el impacto negativo que tuvo el consenso fiscal firmado en 2017 sobre los recursos de origen provincial, sumado a la fuerte recesión económica de 2018 y 2019, más que compensaron dicho avance, representando un fuerte deterioro de los ingresos totales de la Provincia. Además, cabe mencionar que gran parte de la mejora de la participación efectiva de la PBA entre 2017 y 2019 se dio en forma de préstamos y asistencia financiera por parte del Gobierno Nacional, que en 2019 superó los \$23.000 millones.

## Una distribución que perjudica a la provincia más poblada

El aumento poblacional de la provincia de Buenos Aires por encima del promedio nacional llevó, junto al incremento en la coparticipación otorgado a la Ciudad de Buenos Aires por Macri, a que en 2019 la PBA fuese la jurisdicción con el menor monto coparticipado por habitante de todo el país, recibiendo un 15% menos que CABA, un 42% inferior a Córdoba, un 47% menos que Santa Fe y un 80% menos que Tierra del Fuego (la provincia de mayor coparticipación *per cápita* del país).

Si bien el decreto sancionado por Alberto Fernández en 2020 que creó el *Fondo de Fortalecimiento Fiscal* mejoró parcialmente la distribución en favor de la PBA y en detrimento de CABA, **la provincia continuó siendo la de menores recursos totales *per cápita*** -es decir, incluyendo los recursos provinciales- de todo el país. Como se puede apreciar en el Gráfico 1, la ciudad de Buenos Aires, a pesar del recorte en la coparticipación, sigue estando entre las jurisdicciones con mayores recursos por habitante del país gracias a su mayor holgura fiscal dada por la magnitud de sus recursos propios.

**Gráfico 1. Recursos nacionales, provinciales y totales per cápita, año 2021\*  
(en pesos corrientes)**



\*Se excluyó a Corrientes y Santiago del Estero por falta de datos actualizados sobre recursos propios.

\*\* Incluye los Recursos de Origen Nacional y las compensaciones establecidas por el Consenso Fiscal

Fuente: IDESBA en base a DNAP-Ministerio de Economía e INDEC.

De esta manera se puede observar cómo, sumando los recursos nacionales y provinciales, **durante el año 2021 la Ciudad de Buenos Aires tuvo más del doble de recursos tributarios per cápita que la provincia** (\$ 200.566 anuales por habitante vs. \$ 90.276 de la PBA). Esto, obviamente, impacta en los niveles de inversión. Por ejemplo, en términos educativos: mientras que la CABA contó en 2021 con 578 millones de pesos de recursos tributarios propios por cada establecimiento educativo, la PBA dispuso sólo de 73,5 millones<sup>1</sup>.

## Una situación injusta bajo cualquier criterio

**La Provincia de Buenos Aires tuvo en los últimos años una participación de su producto bruto dentro del PBI que ha rondado el 36%, lo cual contrasta con el 22% de coparticipación efectiva ha venido recibiendo.** Si bien en la Argentina la distribución de recursos coparticipables no se basa en un criterio *devolutivo* –es decir, en función de lo que aporta cada jurisdicción- sino *redistributivo*, tampoco en este caso sería justa la situación de la PBA, la cual recibe recursos insuficientes como para afrontar las necesidades de gasto que requiere su población con un nivel de calidad apropiado.

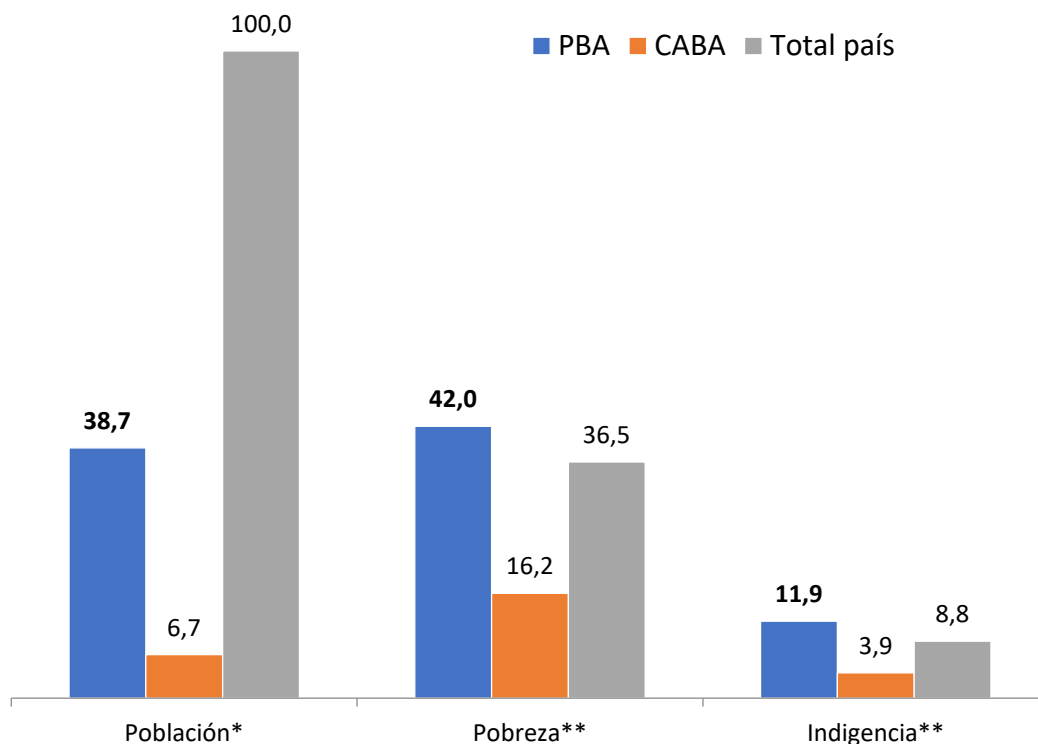
**Buenos Aires es la provincia con mayor población del país por lo que, consecuentemente, enfrenta una mayor demanda de servicios y bienes públicos; según las proyecciones del INDEC, en la PBA reside casi el 39% de la población del total del país.** Por otra parte, tal como se puede observar en el Gráfico 2, en el primer semestre de 2022 el 38,7% de las personas que residían en los partidos del Gran Buenos Aires se encontraban en situación de pobreza monetaria, en tanto el 11,9% de ellas eran indigentes. A nivel nacional dichos porcentajes son menores, ya que alcanzan el 36,5% de pobreza y el 8,8% de indigencia, en tanto el contraste es mucho más marcado cuando la comparación se realiza con la CABA, donde las personas pobres fueron el 16,2% de sus habitantes y los indigentes el 3,9%.

---

<sup>1</sup> Pablo López, “Por una vez, hablemos en serio del dinero que recibe la provincia de Buenos Aires”, *Página 12*, 05/12/22. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/504569-por-una-vez-hablemos-en-serio-del-dinero-que-recibe-la-provi>



**Gráfico 2. Población, niveles de pobreza e indigencia, 1er semestre 2022 (en porcentajes)**



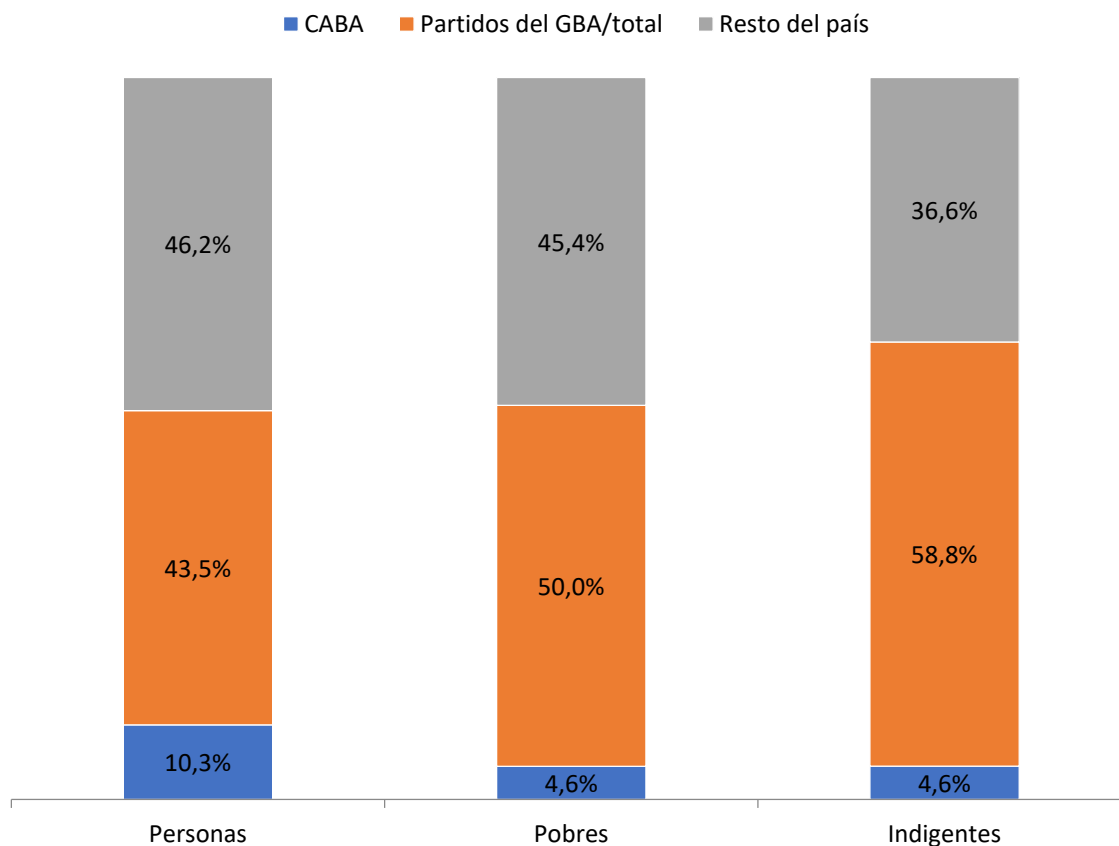
\* Las proyecciones de población corresponden al total de la jurisdicción sobre el total del país.

\*\* Los niveles de pobreza e indigencia corresponden a CABA y los partidos el GBA sobre los 31 aglomerados urbanos relevados

Fuente: IDESBA en base a INDEC

Como se puede ver en el Gráfico 3, **a pesar que en los partidos del GBA vive el 43,5% de los habitantes de los 31 aglomerados urbanos relevados por el INDEC, estos congregan al 50% del total de personas pobres (5.321.473) y al 58,8% de los indigentes (1.509.538),** mientras que en la CABA vive el 10,3% de la población urbana, pero concentra sólo el 4,6% del total de pobres (487.302) e idéntico porcentaje de indigentes (117.971).

**Gráfico 3. Participación de la PBA y CABA sobre el total de hogares, personas pobres e indigentes de los 31 aglomerados urbanos (en porcentajes)**



Fuente: IDESBA en base a INDEC.

Además, cabe señalar que en la PBA se encuentra alrededor del 37% del total de camas en hospitales públicos del país y el 34% de los alumnos matriculados en establecimientos estatales (37% contando públicos y privados). Como es evidente, el coeficiente efectivo de coparticipación, que apenas supera el 22%, sigue presentando una brecha importante respecto de las necesidades provinciales.

A pesar de lo que se ha publicado en algunos medios de comunicación, esta discriminación en la coparticipación no fue compensada a través de las transferencias no automáticas que realiza la Nación a las provincias. Cabe señalar que estas transferencias, que incluyen distintos fondos como el de incentivo docente, involucran sólo al 10% de los recursos que se coparticipan. Si bien la provincia de Buenos Aires recibió el 40% de las transferencias no automáticas durante

el último año, dicho monto no escapa su peso poblacional ni a otros indicadores como el tamaño de su planta docente<sup>2</sup>. No obstante, si se suman todas las transferencias distribuidas por el Gobierno Nacional -las no automáticas y las automáticas-, la PBA recibió sólo el 24,4% del total, cuando allí habita el 40% de la población y el 50% de las personas pobres del país.

### Por una distribución más federal y equitativa de los recursos

Desde la CTA, tanto a nivel nacional como desde la provincia de Buenos Aires, siempre hemos luchado una distribución más social y geográficamente justa de la riqueza. En dicho marco, la Provincia de Buenos Aires ha sido históricamente discriminada desde la sanción del actual esquema de coparticipación federal a fines de la década de 1980. Dicha situación buscó ser parcialmente reparada con la reasignación llevada adelante por el presidente Alberto Fernández de una parte de los fondos que el gobierno de Mauricio Macri le había entregado a la ciudad de Buenos Aires para hacer frente a los gastos derivados del traspaso de la policía federal al ámbito de la ciudad pero que excedían largamente dichas necesidades.

La reciente medida cautelar dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenando la restitución de dichos fondos a la ciudad hasta que se resuelva la cuestión de fondo revela la falta de cualquier criterio de federalismo e implica un nuevo avance de un sector del poder judicial sobre los otros dos poderes del Estado (curiosamente, los únicos elegidos democráticamente). **La situación sociodemográfica de la provincia de Buenos Aires, la más poblada del país y donde se concentra la mayor parte de la población vulnerable, no admite una nueva reducción de recursos. Es hora de discutir a fondo la distribución de los mismos para tener un país verdaderamente federal y socialmente integrado.**

---

<sup>2</sup> Pablo López también señala que la incidencia de la CABA en las transferencias no automáticas es mayor proporcionalmente a la de la PBA, ya que la ciudad tiene el 6,7% de la población del país pero recibió el 12,4% de las transferencias nacionales en el transcurso de 2022. Es decir, cada habitante de la CABA recibió por transferencias no automáticas del Estado Nacional en torno a \$22.500, mientras que cada habitante de la provincia de Buenos Aires sólo percibió \$12.600 (¡un 44 por ciento menos (Pablo López, *Página 12*, 05/12/2022)).