

Anticipo adicional en la provincia de Buenos Aires: un síntoma de la crisis de la relación fiscal federal

por ALBERTO TARSITANO

Entre las muchas asimetrías de las finanzas federales⁽¹⁾, derivadas de las transferencias automáticas, no automáticas y discrecionales de la Nación a las provincias⁽²⁾, la provincia de Buenos Aires se lleva la peor parte, como lo demuestra el hecho de que en el reparto de la coparticipación secundaria recibe menos pesos por habitante, solo por encima de CABA⁽³⁾.

Como lo señala Garat, la coparticipación es, junto con el presupuesto general de la Nación, el más importante mecanismo de asignación de recursos públicos para la ejecución de las políticas de Estado o la satisfacción de necesidades públicas⁽⁴⁾. Las dos variables están en crisis. La distribución secundaria canceló la lógica equitativa de sus raíces y actualmente se basa en porcentajes fijos que fueron establecidos en 1988 y prorrogados desde entonces. Las asignaciones presupuestarias están influidas por la política. Al respecto, salta a la vista la inexistencia de criterios objetivos que respondan a una verdadera concepción federal de desarrollo, tal como lo prevé la Constitución Nacional.

Por otra parte, crecieron en importancia otros mecanismos auxiliares, como lo fue en su momento el Fondo

del Conurbano bonaerense (que terminó siendo una estafa para Buenos Aires) y también los Aportes del Tesoro Nacional (de carácter discrecional)⁽⁵⁾, los que en parte pretendieron compensar los desequilibrios resultantes de los porcentajes fijos⁽⁶⁾.

En cuanto a la composición y naturaleza de las transferencias no automáticas, el 18,0 % corresponde al Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), plus salarial que la Nación paga complementando los ingresos de los docentes de las provincias, establecido por la Ley N° 25.053 y que se ha prorrogado inalterablemente desde 1999, el 13,2 % corresponde al Fondo de Fortalecimiento Fiscal de la PBA, creado por Decreto del PEN para compensar puntos de coparticipación perdidos históricamente por esta provincia, el 12,4 % en calidad de Asistencia Financiera, el 10,4 % son fondos para Relaciones y Desarrollo Regional, y el 9,3 % son recursos para los sistemas previsionales provinciales. Ese conjunto de transferencias explica más del 60 % de las TNA y constituyen (salvo el FONID) asistencia a las provincias para equilibrar sus finanzas. Con una participación menor, también se realizan transferencias para salud, políticas socioeducativas, obras viales, envíos de fondos a CABA para financiar la policía metropolitana (reglamento de la Ley N° 27.606), políticas alimentarias y obras de saneamiento⁽⁷⁾.

A pesar de que en los últimos años mejoró su porcentaje del total que reciben las provincias⁽⁸⁾, acercándose a un histórico 25 %, la decisión del Gobierno nacional de reducir drásticamente durante el primer trimestre del año 2024 las transferencias discrecionales o políticas a las provincias, sumada a la poda del impuesto a las ganancias coparticipable producida el año anterior, la enfrentó otra vez al abismo de no poder pagar los sueldos⁽⁹⁾. Y a la necesidad de prorrogar su estado de emergencia (ley 15.480) para endeudarse o aumentar la presión impositiva.

El telón de fondo es una discusión, con tintes de pelea, entre oficialismo y oposición, por la aprobación en el Congreso de cambios profundos sobre el rol del Estado y la desregulación económica.

En suma, la provincia agravó su recurrente déficit fiscal. Se dirá, con realismo, que tampoco ella es muy disciplinada con el gasto, lo que se agrava por la mala calidad de los servicios públicos y la corrupción.

Por tanto, sucedió lo de siempre; echar mano sobre el cuello del contribuyente cautivo, con el siempre conveniente argumento de que se trata de los ricos que actúan

NOTA DE REDACCIÓN: Sobre el tema ver, además, los siguientes trabajos publicados en *El Derecho*: *La coordinación financiera y el sistema de coparticipación federal a partir de la reforma constitucional de 1994*, por PABLO MARÍA GARAT, ED, 181-1044; *Régimen administrativo del financiamiento público. La relación Estado Nacional y Estados Provinciales, Coparticipación Federal y Deuda Pública*, por PABLO AVA, EDA, 01/02-712; *La desnaturalización del sistema de coparticipación tributaria federal, instrumento de destrucción de la República Federal*, por RODOLFO R. SPISO, ED, 224-851; *El rol del Senado de la Nación: a propósito de la coparticipación federal y el Banco Central de la República Argentina*, por JUAN MANUEL BUSTO, EDCO, 2010-638; *Hacia un nuevo sistema tributario. El fin de la coparticipación federal de impuestos*, por RODOLFO ASOREY, ED, 240-874; *Autonomía municipal, margen de apreciación local y libertad de comercio. Interpretación jurisprudencial en el diseño federal*, por MARÍA G. ÁBALOS, *El Derecho Constitucional*, agosto 2021 - Número 8; *Federalismo desconcertado. La coparticipación federal "provisoria" bajo "precautoria"*, por ALEJANDRO PÉREZ HUALDE, *El Derecho Constitucional*, febrero 2023 - Número 1/2; *El federalismo de concertación y la Constitución Nacional. Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos*, por CARLOS FRANCISCO REYES, *El Derecho Tributario*, marzo 2023 - Número 1. Todos los artículos citados pueden consultarse en www.elderechodigital.com.ar.

(1) Sobre el contenido del denominado "federalismo fiscal" y la "relación fiscal federal" y las transferencias subnacionales, ver Garat, Pablo M., "Federalismo Fiscal y Sistema Fiscal Federal en la República Argentina", en "Federalismo Fiscal. Experiencia Nacional y Comparada". Asencio y Garat (Coord.), Ed. Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 2011, p. 147; Dalla Vía, A. R. y Garat, P. M. *La situación en las provincias, descentralización fiscal y coparticipación federal*. Instituto Nacional de la Administración Pública (1998).

(2) Las provincias reciben recursos mediante transferencias del Gobierno Nacional, por vía de: a) las transferencias automáticas (TA) asociadas a la coparticipación federal de impuestos mediante dicha, a ciertas leyes especiales (servicios transferidos, bienes personales, etc.) y, a partir de 2018, a fondos determinados por los consensos fiscales alcanzados. b) las transferencias no automáticas (TNA), que son fondos que, en algunos casos surgen de cierta normativa que establece el destino de los mismos, y en otras ocasiones responden a criterios discrecionales que emplea el Gobierno nacional para canalizar a las provincias asistencia financiera, fondos específicos, etc. (Fuente: *Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. Informes Provinciales. Las Transferencias no automáticas del Gobierno nacional a las provincias. El caso particular de la provincia de Buenos Aires. La Plata. Febrero 2024*).

(3) La provincia aporta un 37 % aproximadamente de la recaudación, mientras que recibe menos del 25 %. En 2023 la provincia concentró el 24,8 % del total de fondos transferidos (22,5 % en el caso de las TA y 42,8 % de las TNA).

Durante el 2023 las provincias percibieron per cápita \$311.802 vía transferencias automáticas y \$39.921 por transferencias no automáticas, alcanzando en total una asignación per cápita de \$351.273. La PBA se sitúa en la posición 23 considerando el total de transferencias (TA+TNA). En términos nominales, la PBA percibió en total \$229.012 por habitante, aproximadamente un 47 % por debajo del promedio nacional, solo por encima de CABA (\$150.242). En contraposición, Tierra del Fuego, Catamarca y Formosa recibieron más de \$800.000 por habitante, casi triplicando la asignación promedio. (Fuente: *Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. Informes Provinciales. Las Transferencias no automáticas del Gobierno nacional a las provincias. El caso particular de la provincia de Buenos Aires. La Plata. Febrero 2024*).

Sobre el tema ver Cuattromo, J. (2018). El Fondo del Conurbano y las finanzas de la provincia de Buenos Aires: una mirada de largo plazo. *Revista de Administración y Economía*, (1), 13-25. Recuperado a partir de <https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/ec/article/view/97>

(4) Garat, P., obra citada en nota 1.

(5) Las provincias reciben transferencias directas adicionales a las previstas en el régimen de coparticipación federal a través de fondos especiales. De manera indirecta, reciben recursos a través de la obra pública territorial y ayudas fiscales como exenciones impositivas o desgravaciones (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).

(6) Sabatto, D. (2022). *Los mecanismos de distribución de recursos federales*. Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas, 5(3), pp. 95-143. Recuperado a partir de [//publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/284](http://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/284)

(7) Fuente: *Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. Informes Provinciales. Las Transferencias no automáticas del Gobierno nacional a las provincias. El caso particular de la provincia de Buenos Aires. La Plata. Febrero 2024*.

(8) Entre el 2015 y el 2020 las provincias recuperaron el 15 % de la coparticipación bruta destinada a la seguridad social, se reparó la inequidad que representó la licuación de recursos de la administración Bonaerense y a partir del 2020 las transferencias discrecionales a la PBA aumentaron notoriamente como contrapartida a la quita de fondos a CABA.

(9) El Estado nacional cortó las transferencias del Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales Provinciales (ley 24.130), recortó subsidios al transporte y los correspondientes al Fondo Nacional de Incentivo Docente (ley 25.053) y derogó el artículo 4° del Decreto 735 del 9 de septiembre de 2020, por el que se creó el Fondo de Fortalecimiento Fiscal de la provincia. Así en enero y febrero las transferencias a la provincia de Buenos Aires tendieron a ser cero. Estas transferencias no deberían ser discrecionales, porque la Constitución manda, en el artículo 75, inciso 8, que el Poder Ejecutivo debe fijar anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al "Programa General de Gobierno y al Plan de Inversiones Públicas", según la pautas del tercer párrafo del inciso 2, esto es con objetividad, equidad y solidaridad, dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

en “mercados concentrados”. En los últimos años vimos medidas similares adoptadas por el Gobierno nacional⁽¹⁰⁾. El síndrome de Robin Hood exime el pudor, aun bajo el creciente desprestigio de la clase política y el malhumor social. Los grandes pagan porque no tienen más remedio, aunque rumien impotencia, mientras tanto las Pymes sobreviven como pueden, en los límites de la evasión y el trabajo informal. Una decadencia que se arrastra por décadas y nunca parece tocar fondo. La historia financiera argentina está hecha de un aquelarre de culpas concurrentes, donde conviven favoritismos políticos, feudalismos fiscales, centralismos disciplinadores, dirigencias fragmentadas, acuerdos corporativos, reparto de obra pública y otras corruptelas de sentido contrario a un sistema de coordinación financiera justo y previsible.

En medio de la crisis, la provincia de Buenos Aires decidió hacer caja con un anticipo extraordinario, compensable rápidamente, aunque no actualizable. Financiamiento de corto plazo, lo que demuestra desesperación. Migajas en el reparto de impotencias. Es de esperar que finalmente se logre el consenso político necesario que traiga alivio fiscal. La provincia de Buenos Aires, más que ninguna otra, debería tomar muy en serio la invitación del Gobierno a discutir una nueva coparticipación federal.

Desde lo técnico jurídico la decisión presenta objeciones, aunque debe ser reconocerse que tuvo mejores modales que la provincia de Misiones, la que no hace mucho también creó un “pago a cuenta” de ingresos brutos, para los productos que entraban a la provincia. Una afrenta directa a la prohibición de aduanas interiores que garantiza la Constitución Nacional, a la que puso fin la Corte Suprema en *Loma Negra*, en fallo del 27 de septiembre de 2022.

En palabras de la Procuración General, los anticipos constituyen pagos a cuenta del tributo, que el legislador autoriza al Fisco a recaudar antes de completarse el hecho imponible, para satisfacer necesidades inmediatas del Estado y que, para ello, se funda en la existencia de una presunción de continuidad en la capacidad contributiva del obligado al pago (Conf. CSJN, “*Francisco Vicente Damiano S.A.*”, del 10/06/1981, y “*AFIP c/ Oleoducto Trasandino Argentina S.A. s/ ejecución fiscal - AFIP*”, sentencia del 5/8/2021).

Acá vale una aclaración. Conceptualmente, los anticipos son obligaciones independientes de la obligación

principal, que se establecen para no demorar la recaudación de los impuestos periódicos, los que serían diferido o, peor aún, licuados en una economía inflacionaria. El típico ejemplo es el impuesto a las ganancias, en la que el hecho imponible se va devengando durante el transcurso de un periodo anual. En este caso, los “anticipos” son proyecciones de la utilidad esperada tomando como base un rendimiento anterior. Pero este no es el caso del impuesto sobre los ingresos brutos. Su anualidad es en realidad una ficción, porque el impuesto se liquida y paga en base al ingreso bruto real de cada mes. Sin la posibilidad de introducir ajustes anuales. En realidad, es un impuesto mensual. Entonces, la pregunta es qué sentido tiene un “anticipo” de un impuesto devengado mensualmente sobre base real. En los hechos, el anticipo funciona como una sobretasa para el mes de marzo que se descuenta de los meses posteriores. En la medida que no se superen los límites fijados por el impuesto para determinadas actividades, no existiría objeción a su legitimidad. El caso es que sí se superan, con lo que se incumple el Pacto Fiscal del año 2021 (ley 27.687), al que la provincia adhirió por la ley 15.330.

Además, el anticipo entra en pugna con la ley de coparticipación federal, porque allí se lee, en el artículo 9, que *la adhesión de cada provincia se efectuará mediante una ley que disponga: que las provincias 1. En lo que respecta a los impuestos sobre los ingresos brutos, los mismos deberán ajustarse a las siguientes características básicas: se determinarán sobre la base de los ingresos del periodo.* Esta condición aparece incumplida, ya que la ley 15.479 autoriza un anticipo equivalente a cuatro veces el importe del anticipo pagado... en octubre del año 2023.

La normativa trajo otra curiosidad. Las obligaciones tributarias se fijan por la capacidad contributiva, noción que sirve de causa y medida del gravamen. Esta vez aparece un factor diferente, como es el índice de concentración por actividad (el índice de Herfindahl y Hirschman), el que, si bien se suma a la categoría de grandes contribuyentes, no deja de constituir un elemento extraño a la dogmática tributaria y que podría entrañar un factor de discriminación.

VOCES: IMPUESTOS - ESTADO - CONSTITUCIÓN NACIONAL - DERECHO POLÍTICO - LEY - CORTE SUPREMA DE LA NACIÓN - PRESUPUESTO - PROVINCIAS - PODER LEGISLATIVO - GARANTÍAS CONSTITUCIONALES - ORDEN PÚBLICO - POLÍTICAS PÚBLICAS - MINISTERIOS - COMERCIO E INDUSTRIA - LEY PROVINCIAL

(10) Nos referimos a los anticipos adicionales fijados por las RG AFIP 5218/2022 y 5424/2023.