



Instituto **IDEAS**

INSTITUTO DE ECONOMÍA APLICADA Y SOCIEDAD

presupuesto

MARCO NORMATIVO DE LA COPARTICIPACIÓN A CABA

SEPTIEMBRE 2020

JUAN YANNUZZI



@InstitutoIdeas_



Instituto IDEAS



@InstitutoIdeas_

MARCO NORMATIVO DE LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL QUE RECIBE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Todas las provincias argentinas reciben recursos por parte del Estado Nacional en calidad de Coparticipación Federal. El régimen de coparticipación que rige hoy se instrumentó en 1988 con la Ley 23.548 que determinó el coeficiente que le corresponde a cada provincia, de la porción de la masa coparticipable que se les asignó. Esta última salvedad es de especial importancia ya que en la Ley de Coparticipación se estableció que, de la masa de recursos coparticipables, una porción se destina a fondos federales y otra a se divide entre las administraciones provinciales.

La Ciudad de Buenos Aires logró la autonomía que hoy detenta luego de la aprobación de su Constitución en 1996. La reforma constitucional de 1994 (art.129) establece las bases de la autonomía e indica que se debe llegar a un acuerdo federal que logre un nuevo convenio de coeficientes para el reparto de los fondos coparticipables de las provincias. Desde ese año que no se logra el consenso para modificar la Ley 23.548 para incluir tanto a la Ciudad Capital como a Tierra del Fuego. Se necesitaría el acuerdo no solo del Congreso, sino también de las provincias para establecer un convenio para una nueva distribución.

Las transferencias automáticas de los recursos de coparticipación se realizan diariamente a las administraciones provinciales. Los recursos recibidos por la Ciudad y Tierra del Fuego tienen la particularidad de haber sido definidos por un coeficiente establecido a partir de un Decreto de Necesidad e Urgencia por parte del Ejecutivo Nacional. Este mecanismo discrecional se debe a que, frente a la imposibilidad de llegar al acuerdo necesario, y entendiendo la urgencia de establecer la pauta de las transferencias a estas dos provincias, no había (ni hay) otro elemento jurídico para hacerlo.

La Ley de Coparticipación Federal de impuestos de 1988 establece el porcentaje de la masa recaudada con los impuestos coparticipables (art. 2 y 3) que será destinada a las provincias (art. 4), el que quedará en manos de la Nación y el que será utilizado para financiar los ATN. Luego de la aprobación de la Ley se efectuaron varias modificaciones que realizaron descuentos previos a que la recaudación de ciertos impuestos ingrese a la masa coparticipable. Esto generó un entramado de descuentos con porcentajes de lo recaudado y montos fijos sobre lo ingresado por ciertos tributos para financiar programas, fondos y agencias federales.

Dentro de este laberinto tributario en el que se convirtieron los recursos coparticipables, el coeficiente que define las transferencias que debería recibir la Ciudad (decretado por el Ejecutivo Nacional) se aplica sobre la porción de la masa coparticipable que le corresponde a la Nación. Este coeficiente fue variando significativamente desde el primer DNU en 2002 hasta el día de hoy. A continuación, analizaremos los decretos que efectuaron cambios en la cantidad de recursos recibidos por la Ciudad.

Decreto N.º 692/2002 y 705/2003

El Decreto 692 del año 2002, firmado por el Pte. Duhalde da el primer marco legal a las transferencias en concepto de coparticipación federal enviadas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (gobernada por Aníbal Ibarra). El decreto no agrega un coeficiente dentro de la Ley 23.548, pero sí incluye al distrito en el marco de esa norma, estableciendo que los recursos enviados no pueden ser inferiores (en términos reales) a los transferidos en 1987.

Un año después del primer DNU, el mismo gobierno firma otra norma, la 705/2003 que derogando la anterior, decreta que el coeficiente aplicado a la Ciudad de Buenos Aires será del 1,4% de los recursos coparticipables. Este decreto se da luego de que el Estado Nacional y la C.A.B.A. suscriban un Acta Complementaria (enero 2003) para "contribuir a asegurar el desenvolvimiento fiscal y patrimonial que permita consolidar la organización y funcionamiento institucional" (Decreto N°705/2003). En el mismo se establece el coeficiente mencionado (1,4%) sobre el total recaudado por el Art. 2º de la Ley 23.548, es decir, la masa coparticipable total.

Decreto N.º 194/2016, 399/2016 y 257/2018

Los tres ante últimos decretos del Ejecutivo Nacional con relación a la coparticipación federal fueron firmados por el Pte. Macri mientras el Jefe de Gobierno de la Ciudad era Horacio Rodríguez Larreta. El presidente fue acusado de favorecer, con el aumento que implicaron los decretos, al distrito que él mismo gobernó y que en el momento de firmar las normas gobernaba su ex Jefe de Gabinete.

El primer decreto instrumentó un aumento del 167% llevando al coeficiente que recibe C.A.B.A. a 3,75% con el argumento de respetar el primer decreto del 2002 que establecía el piso de recursos en lo transferido en términos reales en 1987. Los fundamentos del decreto esgrimían los mismos argumentos que el 705/2003 aunque el contexto era, sin duda, muy diferente. El Ejecutivo Nacional se vio en la necesidad de firmar un segundo decreto (399/2016), un mes después del anterior, con el fin de acurar que el aumento se debía al traspaso de la policía y que esos fondos se deberían usar únicamente para esa función. Este segundo decreto también añadió la aclaración de que el nuevo coeficiente no afectaría la distribución del Fondo Federal Solidario establecido en marzo del 2009.

El tercer y último decreto del gobierno del Pte. Macri con respecto a los fondos recibidos por la Ciudad de Buenos Aires en concepto de coparticipación federal efectuó una baja del coeficiente del 0,25% llevándolo al 3,5% de la masa total. El decreto 257/2018 fue en línea con lo acordado en el Consenso Fiscal de noviembre del 2017 mediante el cual se eliminó el 36% de lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias que no iba directamente a la masa coparticipable y se extendió la vigencia del Impuesto sobre Créditos y Débitos.

Estos cambios modificaron el entramado de recursos que componen la masa coparticipable de tal manera que las transferencias hacia la Ciudad aumentarían en mayor medida que al resto de las provincias (por hecho que se descuentan de la porción destinada a la nación y se aplica sobre el total de los recursos contemplados

por el art. 2 de la Ley 23.548). Es por ello que, ya en el Consenso Fiscal se prevé la baja del coeficiente asignado a la Ciudad para “mantenerla en condiciones de igualdad con el resto de las jurisdicciones frente a la derogación del artículo 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias (...) y el incremento de la asignación específica del Impuesto al Cheque” (Decreto N°257/2018).

Decreto N.º 735/2020

El día 9 de septiembre del 2020 el Pte. Alberto Fernández efectivizó mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 735/2020 la baja del coeficiente de coparticipación que recibe la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que se venía anunciando desde su asunción. El DNU implementó una baja del coeficiente aún mayor de la anunciada por el Pte., en vez de la baja de un 1% se la llevó a un 1,18%. En su artículo 1º, el decreto establece que el nuevo coeficiente de 2,32% de la masa coparticipable neta (sobre el art. 2 Ley 23.548) será el utilizado. A su vez, en el artículo 2º habla de una disminución que llevaría este coeficiente al 1,4%:

ARTÍCULO 2º.- Establécese que, a partir de la aprobación por parte del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN de la transferencia de las facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, (...), se fijará en un coeficiente equivalente al UNO COMA CUARENTA POR CIENTO (1,40%) sobre el monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el artículo 2º de la citada ley.

La única diferencia entre los artículos, que fijan coeficientes diferentes, es que este citado, según su texto, determina que será vigente a partir de la aprobación del HCDN. La fundamentación del decreto repite la evolución histórica de los cambios en las transferencias del Estado Nacional a CABA, haciendo hincapié en los fondos extraordinarios que recibió la Ciudad a partir del decreto del 2016.

La adición especial de decreto es que también establece la creación de un “FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO FISCAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES” a partir de los recursos obtenidos con la merma del coeficiente de la Ciudad. Esto se debe por la situación perjudicial estructural en la que se encuentra la Provincia de Buenos Aires, pero sobre todo por la coyuntura de los días previos al decreto con la apremiante situación del levantamiento de la policía bonaerense por un reclamo salarial y de condiciones de trabajo.

Estos cambios demuestran, por un lado, la debilidad institucional de los fondos que recibe la Ciudad de Buenos Aires y por el otro, la disparidad que esto significa para los otros Estados subnacionales que no tienen este “beneficio” y, por último, como este aparente beneficio puede “jugarle en contra” a la Ciudad. Es por esto que es necesario un nuevo convenio logrado a partir de un acuerdo nacional para fijar un coeficiente para todas las provincias que se guíe por el principio de solidaridad y equidad expresado en la Constitución Nacional.

Legislación

Ley 23.548. COPARTICIPACION FEDERAL DE RECURSOS FISCALES. Sancionada: Enero 7 de 1988. Promulgada: Enero 22 de 1988. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/2000024999/21108/texact.htm>.

Decreto N.º 692/2002. TRANSFERENCIA DE FONDOS - CIUDAD DE BS. AS. Publicada en el Boletín Oficial del 30-abr-2002 Número: 29888. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=73895>

Decreto N.º 705/2003. PARTICIPACION DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. Publicada en el Boletín Oficial del 27-mar-2003 Número: 30119. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=83610>

Decreto N.º 194/2016. Ley N° 23.548. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Aplicación. Bs. As., 18/01/2016. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257918/norma.htm>

Decreto N.º 399/2016. Decreto N° 194/2016. Modificación. Publicada en el Boletín Oficial del 25-feb-2016 Número: 33324. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=258948>

Decreto N.º 257/2018. MODIFICACION - DECRETO N° 194/2016. Publicada en el Boletín Oficial del 03-abr2018 Número: 33842. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=308326>

Decreto N.º 735/2020. FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO FISCAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Ciudad de Buenos Aires, 09/09/2020. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/234780/20200910>