



EVOLUCIÓN RECIENTE DEL FEDERALISMO FISCAL EN ARGENTINA: ACUERDOS NACIÓN-PROVINCIAS 2016-2021

Gabriel Esterelles

Director General

Martín López Amorós

Director de Análisis Fiscal Tributario

Pedro Velasco – Analía Fortes

Analistas

20 de marzo de 2026

ISSN 2683-9598

RESUMEN EJECUTIVO

El período 2016-2021 estuvo caracterizado por la proliferación de acuerdos fiscales Nación-provincias. La combinación de fallos de la Corte Suprema, conflictos y tensiones no resueltas e inestabilidad macroeconómica generó la necesidad de buscar soluciones a través de sucesivos acuerdos que gozaron de distinto nivel de adhesión e implementación.

Un elemento estructural atraviesa a los distintos conflictos que desembocan en este lustro de acuerdos fiscales: la ausencia de una nueva Ley de Coparticipación Federal, exigida por la Constitución desde 1994. Este incumplimiento genera un régimen transitorio prolongado, con una creciente disociación entre la base normativa y las necesidades efectivas de un sistema fiscal federal armónico y coordinado.

Estas tensiones fueron especialmente visibles en la situación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuyo estatus como “ciudad constitucional federada” coexiste con un tratamiento de coparticipación heredado de su antiguo carácter de territorio nacional. Esta anomalía institucional habilitó una sucesión de modificaciones unilaterales del coeficiente de coparticipación de la Ciudad, lo que derivó en una controversia vigente ante la CSJN.

Esta situación produce que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no posea el resguardo institucional del que disponen el resto de las provincias, ya que su coeficiente de coparticipación continúa fijado por el Poder Ejecutivo nacional conforme al art. 8° de la Ley 23.548. La reforma constitucional de 1994 no fue acompañada por un nuevo régimen legal que integrara a la Ciudad como sujeto pleno en la negociación del reparto secundario.

Entre 2016 y 2022 el coeficiente de CABA registró fuertes variaciones (1,40% → 3,75% → 3,50% → 2,32% → 1,40% → 2,95%), justificadas por la transferencia de funciones de seguridad en materias no federales. La reducción del 2020 (Decreto 735/20) desencadenó la judicialización del conflicto y la denuncia del Consenso Fiscal 2017 por parte de la Ciudad. En 2022, la CSJN dictó una cautelar que elevó transitoriamente la participación al 2,95%, equilibrando el riesgo de perjuicio para ambas partes hasta la sentencia definitiva.

Este litigio sintetiza las consecuencias institucionales del incumplimiento constitucional: la falta de un marco estable hace que disputas financieras relevantes deban dirimirse por la vía judicial, afectando la previsibilidad del federalismo fiscal.

Por su parte, el período analizado muestra una secuencia de pactos fiscales que, ante la dificultad para alcanzar los consensos necesarios para la sanción de una nueva Ley de Coparticipación, buscaron abordar y resolver los conflictos y tensiones acumuladas durante los años previos y dotar al sistema federal argentino de un mayor nivel de coordinación y armonización. Sin embargo, lejos de proveer y consolidar un sendero estable, esta sucesión de acuerdos puso en evidencia la fragilidad de los compromisos pactados, generando o repitiendo como resultado los mismos problemas que buscaron solucionar: terminar con la litigiosidad y dotar de un marco fiscal estable a las provincias dentro del cual éstas puedan llevar a cabo la normal prestación de servicios que les corresponden de acuerdo a los arreglos normativos vigentes.

Acuerdo Nación-Provincias 2016: Fue la respuesta institucional a los fallos de la CSJN por la detracción del 15% de la masa coparticipable destinada a ANSES. Se estableció una eliminación progresiva de la detracción entre 2016 y 2020, alineando el trato entre provincias y evitando múltiples litigios.

Consenso Fiscal 2017: Representó el pacto más ambicioso del período. Buscó armonizar impuestos provinciales (Ingresos Brutos, Sellos, Inmobiliario), reducir distorsiones y alícuotas máximas en

etapas, actualizar valuaciones fiscales, resolver litigios pendientes (notablemente el Fondo del Conurbano) y avanzar hacia una futura Ley de Coparticipación.

Consenso Fiscal 2018: Se firmó en un contexto de crisis cambiaria y necesidad de consolidación fiscal. Sus principales definiciones fueron posponer cronogramas de reducción de alícuotas provinciales, suspender el compromiso de no aumentar Bienes Personales, reforzar reglas de responsabilidad fiscal y actualizar esquemas de financiamiento previsional.

Consenso Fiscal 2019: Profundizó la tendencia a suspender o flexibilizar los compromisos del 2017. Se prorrogó hasta 2020 la suspensión de obligaciones clave como la reducción de alícuotas de Ingresos Brutos, la eliminación de Sellos y la derogación de tributos sobre la nómina y tasas específicas. También se creó una comisión para evaluar los efectos fiscales de las medidas nacionales que redujeron IVA y Ganancias.

Consenso Fiscal 2020: Firmado en plena pandemia, extendió nuevamente las suspensiones, esta vez hasta fines de 2021, e incorporó compromisos de intercambio de información y simplificación tributaria.

Consenso Fiscal 2021: Reconfiguró el esquema de alícuotas máximas permitidas, habilitando mayores márgenes tributarios a las provincias, y fijó nuevas reglas para impuestos inmobiliarios, automotor y tributos específicos. El tono general ya no apuntaba a la convergencia tributaria sino a recuperar capacidad recaudatoria ante la fragilidad fiscal pospandemia.

El estudio concluye que los avances parciales de los consensos no lograron corregir la raíz del problema: la carencia de una ley de coparticipación moderna, estable y acordada según lo exige la Constitución. En su ausencia, se multiplican los conflictos por la distribución primaria y secundaria, las provincias y la Nación alternan ciclos de coordinación y descoordinación, los compromisos asumidos pierden vigencia antes de consolidarse.

Lo expuesto no debe inducir a pensar que los conflictos federales se van a acabar. Seguramente los conflictos federales no se agoten, pero sí vale reconocer que se dificulta dotar a los acuerdos que se puedan alcanzar de un grado de continuidad y conformidad que establezca y consolide el funcionamiento de nuestro sistema federal.

Índice de contenidos

Introducción.....	1
Nuevas tensiones a consecuencia del incumplimiento constitucional	3
Particularidad institucional de la Ciudad de Buenos Aires	4
Recuadro 1: La distribución a CABA antecedente al conflicto del Decreto 735/20	5
La contingencia finalmente emergida con el Decreto 735/20, la respuesta de CABA y la situación cautelar actual	6
Acuerdo Nación-Provincias 2016	8
Consenso Fiscal 2017	8
a. Compromisos Comunes	9
b. Compromisos de la Nación	10
c. Compromisos de las provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	12
Consenso Fiscal 2018	16
I. Compromisos comunes	16
a. Impuesto a las Ganancias	16
b. Ley de Responsabilidad Fiscal	16
c. Impuesto sobre los Bienes Personales.....	16
d. Impuesto de Sellos	17
II. Compromisos Asumidos por el Gobierno Nacional	17
a. Cajas previsionales provinciales no transferidas	17
Consenso Fiscal 2019	17
a. Suspensión del cumplimiento de determinados compromisos	18
b. Comisión de evaluación de impacto y suspensión de procesos judiciales.....	18
Consenso Fiscal 2020	19
a. Compromisos comunes	19
b. Compromisos asumidos por las provincias	20
c. En materia de endeudamiento responsable	20
d. Procesos judiciales	20
Consenso Fiscal 2021	21
a. Compromisos en materia de administración tributaria	21
b. Impuesto sobre los Ingresos Brutos	21
c. Impuesto de Sellos.....	23
d. Impuesto Automotor	23
e. Impuesto Inmobiliario.....	23
f. Tributos específicos	23
g. Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes.....	24
h. En materia de endeudamiento responsable.....	24
i. Compromisos en materia de responsabilidad fiscal	25
j. Procesos judiciales.....	25
k. Otras disposiciones	25
Síntesis y comentarios finales	26
BIBLIOGRAFÍA Y ANTECEDENTES.....	28
Anexo 1 - Consensos fiscales (actualización)	30
ANEXO 2 – Jurisprudencia.....	32

Índice de cuadros

Cuadro 1. Alícuotas máximas de Ingresos Brutos por actividad, Consenso Fiscal 201712

Cuadro 2. Compromisos de las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires en el Consenso 2017 y su evolución en los pactos sucesivos.....14

Cuadro 3. Compromisos de las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos. Alícuotas máximas acordadas para 2018 y 2022, y diferencias respecto de Consensos 2017 y 2021. 22

Introducción

Tras la firma del Consenso Fiscal 2018, la Oficina de Presupuesto del Congreso publicó un estudio¹ en el que se realizó una síntesis de la evolución histórica del federalismo fiscal argentino. En ese trabajo se analizó el contexto establecido por la Constitución Nacional de 1853, la gradual mutación del sistema hacia una concurrencia de fuentes desde la interpretación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y, finalmente, la aparición de sistemas de coparticipación de hecho ante la necesidad de una mayor coordinación. Se describió la evolución de aquel sistema de coparticipación por impuestos hasta su unificación a partir de 1973.

También se estudió en profundidad la situación de la Ley Convenio vigente, las detracciones sufridas y el requerimiento de una nueva Ley Convenio que sustituya el actual como una imposición de la reforma constitucional de 1994. Por su parte, se explicaron los sucesivos pactos y compromisos fiscales que transformaron el transitorio pero perdurable sistema de coparticipación diseñado en la Ley 23.548 en el régimen de distribución de recursos de recaudación nacional que rige actualmente. Posteriormente, en aquel trabajo se realizó la descripción de la resolución que a partir de 2015 implicaron los fallos de la CSJN acerca de los litigios no resueltos hasta entonces para, finalmente concluir aquel análisis con el desarrollo de los consensos fiscales de 2017 y 2018 como una nueva forma de delinear los acuerdos de modificaciones marginales respecto del régimen residual actual para la regulación del federalismo fiscal argentino.

Este documento retoma ese análisis, focalizándose en los acuerdos firmados entre los años 2017 y 2021, las situaciones conflictivas que los motivaron, y sus implicancias en materia de funcionamiento del Federalismo Fiscal argentino. Como se verá, la nueva era de consensos fiscales no parece haber zanjado los conflictos.

De manera simplificada, la génesis de esta nueva era de consensos fiscales puede ubicarse cronológicamente a fines del año 2015, en el marco de los pronunciamientos de la CSJN en relación a la detracción a la masa coparticipable de un 15% con destino al financiamiento del déficit de la seguridad social². En respuesta a este pronunciamiento, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia 2635/2015 en virtud del cual ordenó la aplicación de dicha sentencia para la totalidad de las jurisdicciones, invocando los principios de solidaridad e igualdad federal en lo que respecta al reparto de los recursos coparticipables. Si bien esta norma obtuvo dictamen favorable de la Comisión Bicameral Permanente, una medida cautelar ordenó que se suspendiera su aplicación hasta que finalmente fue derogada por su par, el Decreto 73/2016, sustentándose en los severos desequilibrios que aquella medida podía generar sobre el sistema previsional.

A fin de brindar una solución de fondo a este y otros conflictos, el gobierno nacional dio inicio a la discusión política-institucional mediante el Decreto 406/2016 que creó el “Programa Acuerdo Para

¹ <https://opc.gob.ar/estudios-especificos-tributarios/federalismo-fiscal-en-la-argentina-evolucion-reciente-en-la-perspectiva-historica/>

² Conviene recordar que, la CSJN señala que la detracción de 15% tuvo su origen en el Pacto Federal del año 1992, el cual fue ratificado legislativamente y sucesivamente prorrogado por los distintos Pactos Federales que se fueron firmando, lo que demostró la voluntad inequívoca de ponerle al compromiso una fecha de vencimiento. Pero llegado el año 2005 la Ley de Presupuesto para el año 2006 decidió unilateralmente prorrogar la detracción hasta la sanción de una nueva Ley de coparticipación, mutando la naturaleza jurídica de dicha detracción por la de una asignación específica. Esto concluyó con el dictado de sendas sentencias de la CSJN, emitidas el 24 de noviembre de 2015, supuestos en los que se involucraban a las provincias de Santa Fe, San Luis (ambos con sentencia de fondo) y Córdoba (con una medida cautelar decretada en su favor). Fue así que la CSJN declaró la inconstitucionalidad del art. 76 de la Ley 26.078 (de Presupuesto para el año 2006), norma que transformó la referida detracción de 15% (sucesivamente prorrogada) en una afectación específica del art. 75 inc. 3° de la Constitución. Analizada la situación a la luz de esa norma constitucional, el Tribunal entendió que la detracción no cumplía con las condiciones que la Ley Fundamental exige para realizar una afectación específica.

En consonancia, la CSJN resolvió ordenar el cese de la detracción en la proporción que correspondía a las provincias involucradas, condenando al Estado nacional a devolver las sumas oportunamente detraídas y convocando para que las partes, en el plazo de 120 días, acuerden la modalidad de devolución.

el Nuevo Federalismo”, a lo que le siguió la firma en mayo de 2016 del Acuerdo Nación-Provincias, que consolidó la eliminación, de manera progresiva y escalonada, de la detracción de 15% de la masa coparticipable durante los años 2016 a 2020. Esto extendió al resto de las provincias el efecto de aquellas resoluciones judiciales de la CSJN³.

En simultáneo, a través del Decreto 194/16 el gobierno nacional decidió incrementar (en un 168%) los recursos coparticipables a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁴, lo que dejaría en evidencia la indefensión respecto de recursos coparticipables a la que se encuentran expuestos los antiguos territorios nacionales y, posteriormente, la firma (hasta el momento) de cinco nuevos Pactos Fiscales. El primero de ellos, denominado “Consenso Fiscal 2017”, planteaba ambiciosas metas de limitación de la carga fiscal nacional y provincial. Sin embargo, a partir del siguiente año fue sucedido por otros cuatro similares, suscriptos en los años 2018, 2019, 2020 y 2021, que irían año tras año postergando, suspendiendo, posponiendo o desactivando varias de las obligaciones y compromisos asumidos en aquel, asistiéndose a una inestabilidad pactista sobre la previsibilidad o seguridad jurídica fiscal en general y federal en particular⁵. En este contexto de conflictividad fiscal federal, tales Pactos no fueron firmados o ratificados por todas las jurisdicciones. Incluso, el Consenso Fiscal 2017 fue expresamente denunciado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el art. 3 de la Ley 6.383 de 2020 (Ley tarifaria para el año 2021), a fin de que no fueran aplicables los compromisos tributarios que de allí se derivan.

En razón de esta intensa y reciente evolución del federalismo fiscal argentino, el presente documento viene a actualizar el desarrollo histórico realizado en los trabajos previos por esta Oficina, no sólo con la actualización de la evolución de lo ocurrido a partir de 2019, sino también con la profundización de algunos aspectos que en aquel trabajo no resultaban de particular interés, pero que nuevos sucesos pusieron de relieve en la escena fiscal federal de nuestro país.

Efectivamente, si bien los principales aspectos de nuestro federalismo fiscal fueron abarcados en trabajos anteriores de la Oficina hasta el año 2020 inclusive, algunos otros que en ese entonces no parecían resultar relevantes en las relaciones fiscales, fueron pasados por alto en honor a la brevedad. Sin embargo, el surgimiento de conflictos posteriores obligó a que, a pesar de resultar en superposiciones respecto de los trabajos previamente realizados, deban volver a desarrollarse con el fin de evitarle al lector una continua remisión a dicha bibliografía.

De tal forma, el presente documento comienza con el desarrollo de la particular situación constitucional en la que se encuentra la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (también se menciona el caso de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur) a raíz de la ausencia de la sanción de un nuevo régimen de Coparticipación, originalmente previsto para 1996, y que, en consecuencia, continúa produciendo tratamientos diferenciados en cuanto a los mecanismos de resguardo previstos en el artículo 75 del texto constitucional, al coexistir con el vigente artículo 8 de la Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos. Si bien es cierto que el análisis de la reforma constitucional fue desarrollado en el documento previo ya citado, las modificaciones en la participación secundaria de la Ciudad de Buenos Aires en el total de recursos de recaudación nacional acontecidas a partir de 2016, y que actualmente se encuentran a consideración por parte

³ Al mismo tiempo, el gobierno nacional debió impulsar la suscripción de diversos convenios (con cada una de las Provincias y la Ciudad), para asegurar un mecanismo de financiamiento de AFIP acorde a la sentencia de inconstitucionalidad del artículo 4 del Decreto 1399/2001 -financiamiento de AFIP- emitida por la CSJN.

⁴ Esta cuestión luego del dictado de otras normas y ante la posterior reducción de tal porcentaje derivaría en un conflicto que se encuentra pendiente de resolver por la CSJN entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno Nacional.

⁵ BEHM, Leonardo Andrés, “El sostenido sendero hacia la desfederalización fiscal: Entre la coerción, la inobservancia constitucional y la inestabilidad pactista. El caso de los Consensos Fiscales suscriptos entre 2017 y 2021”, Revista de Derecho Administrativo N° 141, Abeledo Perrot, Mayo-Junio 2022.

de la CSJN, obligan a desarrollar estos aspectos en mayor profundidad y sobre la actualización de los acontecimientos.

Finalmente, se desarrolla la descripción de lo acordado en los acuerdos Nación-provincias a partir de 2016 y de las modificaciones que fueron sucediéndose en perspectiva de aquellos ambiciosos compromisos iniciales, de manera de poder arribar a una síntesis de la situación actualizada de la normativa del federalismo fiscal argentino.

Nuevamente, las conclusiones refieren a la inestabilidad fiscal federal que representa el incumplimiento constitucional de la Cláusula Transitoria Sexta de la Constitución Nacional, ya que los casi 30 años de ausencia de un nuevo régimen de coparticipación continúan aportando nuevos focos de conflictos entre las jurisdicciones constitutivas de nuestra nación, que no parecen poder agotarse a través de la firma de consensos fiscales.

Nuevas tensiones a consecuencia del incumplimiento constitucional

El texto constitucional reformado en 1994 presenta una particularidad respecto de los sujetos que participarán en la negociación del futuro régimen de coparticipación federal: la Constitución refiere únicamente al Estado nacional y las provincias, omitiendo mención a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como sujeto “negociador” de la futura ley convenio, como así también de la necesidad de que su Legislatura apruebe posteriormente la misma. La Ciudad hace recién su aparición en el reparto que prevé el art. 75 inc. 2°, en su tercer párrafo y en lo que respecta a su representación en el futuro Organismo Fiscal Federal. De tal forma, su participación en el proceso de negociación del nuevo régimen aparece limitado a la representación igualitaria al resto de las provincias en el Senado, lugar en el que sus tres representantes podrán hacer valer los intereses de dicha jurisdicción.

Más allá de lo expuesto, cabe recordar que en 2019 en el caso “Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Córdoba, Provincia de s/ ejecución fiscal” la CSJN dejó en claro que la Ciudad posee el status de “ciudad constitucional federada”. Así, el Tribunal señaló que *“la reforma de 1994 no solamente introduce a la ciudad como un actor autónomo del sistema federal, sino que al hacerlo modifica radicalmente la histórica premisa según la cual la unión nacional requería suspender la participación de la ciudad como sujeto autónomo. En efecto, el artículo 129 fue incorporado en la reforma constitucional del año 1994, reconociendo a la Ciudad de Buenos Aires el status de ciudad constitucional federada”*. Agregó la CSJN que la ciudad es constitucional, porque es la única designada expresamente por su nombre y con atributos específicos de derecho público en la Constitución Nacional, a diferencia de las otras ciudades que son aludidas genéricamente al tratar los municipios de provincia. Y es ciudad constitucional federada, porque integra de modo directo el sistema federal argentino conjuntamente con los restantes sujetos políticos que lo componen, tanto los de “existencia necesaria” o “inexorables”, cuya identificación y regulación (o la previsión de su regulación) obra en la propia Ley Fundamental (el Estado Nacional, las provincias, los municipios de provincia y la ciudad autónoma de Buenos Aires), como los de “existencia posible” o “eventuales”, aquellos cuya existencia depende de la voluntad de los sujetos inexorables (tal el caso de las regiones).

Cabe aquí realizar algunas consideraciones respecto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires frente al régimen de Coparticipación actual, pero que se vincula directamente con el esquema ideado por el constituyente en 1994. Ello, a la luz de las modificaciones realizadas entre los años 2016 y 2020 al porcentaje de coparticipación que recibe la jurisdicción, lo que puso en escena la inestabilidad jurídica que se deriva de la facultad del Poder Ejecutivo nacional para establecer (aumentar o disminuir) dicho porcentaje de manera unilateral.

Particularidad institucional de la Ciudad de Buenos Aires

Cabe recordar que, en el marco del art. 8° de la Ley 23.548, la coparticipación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur ha sido establecida por el Poder Ejecutivo Nacional a través de distintos Decretos, por cuanto al sancionarse esa ley (año 1988) dichas jurisdicciones formaban parte del territorio nacional. Los recursos de la Ciudad provienen, entonces, de la coparticipación que corresponde al Estado Nacional. Este esquema se mantuvo aun cuando la Ciudad adquirió autonomía, por cuanto la Ley 23.548, preexistente a la reforma constitucional de 1994, no ha sido reemplazada por el nuevo esquema ideado y exigido por la Constitución Nacional (art. 75 inc. 2° y Cláusula Transitoria Sexta).

En el caso de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, en el Compromiso Federal de 1999 (ratificado por la Ley 25.235) se integró la participación de la provincia en el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (cláusula 13), con un índice de 0,7%, conforme el Decreto PEN 702/1999. En contraste, en la cláusula 14 del mencionado acuerdo se indicó que los fondos que recibiría la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no estarían incluidos en el mentado acuerdo. Es por ello que, en lo que respecta a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁶, a día de hoy rige una ley de coparticipación divorciada de su autonomía y de su rol de “sujeto pleno del federalismo argentino”.

Esta situación genera que esta última jurisdicción se encuentre en una suerte de desigualdad federal en lo que hace al resguardo normativo de sus recursos coparticipables en comparación con los demás agentes del sistema de Coparticipación. Las restantes jurisdicciones cuentan con una garantía institucional por la que no pueden ver alterada su coparticipación sino en el marco de un futuro pacto fiscal federal o en virtud de afectaciones específicas de recursos coparticipables (art. 75 inc. 3° de la Constitución). Por ende, el Poder Ejecutivo no podría alterarles unilateralmente su coparticipación. De ello se deriva que la omisión del dictado de una nueva ley de Coparticipación, en el marco de la manda y de las exigencias constitucionales, la coloque en una situación de desigualdad en la que su coeficiente de participación queda sujeto a la determinación bilateral o unilateral con el Estado Nacional. No sería este el caso de las restantes partícipes del régimen si propugnaran una modificación individual de su índice actual, ya que ese proceso requeriría del consenso general de todas las partes.

En una suerte de ejercicio hipotético respecto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cabe manifestar que, de haberse sancionado la nueva ley de Coparticipación tal cual la delinea la Constitución Nacional, la Ciudad se encontraría en pie de igualdad con el resto de las jurisdicciones. Esa jurisdicción sería, entonces, un “*agente más*” del sistema de reparto por expresa manda constitucional, cuya participación no podría ser modificada unilateralmente (art. 75 inc. 2°, párrafos. 4 y 5 del texto constitucional)⁷.

⁶ En el marco del art. 129 de la Constitución y de Fallos: 342:533 de la CSJN.

⁷ BEHM, Leonardo Andrés, “La situación constitucional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ante el sistema de coparticipación federal. Las derivaciones del recorte y del acrecentamiento de sus recursos coparticipables a través de Decretos del Ejecutivo Nacional”, Revista de Derecho Administrativo, N° 132 Noviembre/Diciembre. 2020, señala que lo expuesto en el párrafo anterior podría resultar de aplicación ante supuestos tanto de reducción de los porcentajes de la coparticipación en desmedro de la Ciudad, tal cual aconteció con el Decreto 735/20, como en las situaciones derivadas de los Decretos 194/2016 y 257/18 que estableció una participación superior en el reparto respecto de la vigente en 2015. El autor plantea que no puede pasarse por alto que el supuesto inverso, es decir, la asignación unilateral de mayores recursos coparticipables a una jurisdicción podría atentar abiertamente contra el principio de la solidaridad federal, cuando la misma resulta desproporcionada e irrazonable en relación a los mayores gastos que el incremento intenta cubrir. Los recursos coparticipables son escasos, aplica a ellos la lógica de suma cero, por lo que su mayor asignación debe orientarse en torno a pautas y criterios que involucren una razonable correspondencia (art. 75 inc. 2° par. 3 y 5).

Recuadro 1: La distribución a CABA antecedente al conflicto del Decreto 735/20

Desde la entrada en vigencia de la Ley 23.548 la Ciudad Autónoma vio establecida su coparticipación en torno a lo reglado por el referido y ya analizado art. 8°, hasta la aparición del Decreto Nacional 692/02. Esta norma estableció que la participación que le correspondía a la jurisdicción sería transferida en *“forma automática y diaria”*, por el Banco de la Nación, hasta un monto mensual equivalente a la doceava parte del nivel establecido anualmente en las Leyes de Presupuesto. Posteriormente, por medio del Decreto 705/03 se fijó, a partir del 1 de enero de 2023, la participación que le corresponde a la Ciudad en un coeficiente del 1,40% del monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el art. 2° de la Ley 23.548. Como antesala de este Decreto, el 12 de diciembre de 2002 el Estado Nacional y la Ciudad suscribieron un Acta Complementaria, ratificada luego por la Ley 1.008 de la Ciudad, con el objeto de asegurar el desenvolvimiento fiscal y patrimonial que permita consolidar la organización y funcionamiento institucional de la jurisdicción.

Trece años más tarde el Decreto 194/16 elevó, a partir del 1 de enero de 2016, el coeficiente de participación de la Ciudad al 3,75%. Esta norma buscó *“asegurar el desenvolvimiento fiscal y patrimonial que permita continuar consolidando la organización y funcionamiento institucional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y proseguir asumiendo las competencias, servicios y funciones inherentes a su régimen autónomo”* agregando que *“el Estado Nacional entiende que para garantizar dicha autonomía resulta necesario adecuar su coeficiente de financiamiento”*. Si bien el incremento de la coparticipación obedecía a la transferencia de las fuerzas de seguridad en materia no federal a la CABA, nada de ello surgía expresamente del Decreto.

Ante dicha omisión, el Decreto 399/16 aclaró expresamente que la diferencia de fondos producto de los coeficientes previstos en los Decretos 705/03 (1,40%) y 194/16 (3,75%) serían destinados a consolidar la organización y funcionamiento institucional de la seguridad pública en todas las materias no federales ejercidas en el ámbito la Ciudad. Ello, en el marco del *“Convenio de Transferencia Progresiva a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”*, suscripto entre el Estado Nacional y la Ciudad el 5 de enero de 2016.

Previo a la aparición del Decreto 735/20, en el marco del Consenso Fiscal 2017 (que será luego analizado en detalle), se emitió el Decreto 257/18, el cual redujo el coeficiente de participación de CABA del 3,75% al 3,50%. Ello, de forma tal de mantener a la Ciudad en condiciones de igualdad con el resto de las jurisdicciones frente a la derogación del art. 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias y el incremento de la asignación específica del Impuesto a los Créditos y Débitos con destino a la ANSES, cuestiones acordadas en el referido Consenso y cumplimentadas luego en el marco de la Ley 27.432.

Por su parte, el 22 de octubre de 2019 el Gobierno de la Ciudad y el Estado Nacional acordaron que el coeficiente de participación de la Ciudad determinado por el Decreto 257/18 resultaba *“...razonable a fin de contribuir al normal desenvolvimiento fiscal y patrimonial de la Ciudad en condiciones de sustentabilidad, atendiendo a la situación económica-financiera de la jurisdicción al momento en que dicho Decreto fue suscripto”*.

Por último, cabe destacar que la Ley 27.606 del 28 de diciembre de 2020 aprobó el *“Convenio de transferencia progresiva a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”*, celebrado en enero de 2016. A partir de la entrada en vigencia de la ley, el Poder Ejecutivo Nacional transfiere a la Ciudad la participación que le corresponde por aplicación del art. 8° de la Ley 23.548, así como las sumas destinadas a la atención del gasto que demanda el Convenio que se aprueba, expresando la norma que de esa manera *“quedará cumplida la exigencia establecida en el artículo 75, inciso 2, quinto párrafo, de la Constitución Nacional”*.

En este contexto, se dispuso que: a) El gasto anual que demande la transferencia realizada a la Ciudad y su mecanismo de actualización trimestral serán acordados en forma bilateral por el Poder Ejecutivo nacional y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en un plazo de 60 días corridos contados a partir de la sanción de esta Ley ; b) La Comisión Federal de Impuestos tomará intervención en este proceso de acuerdo a efectos de emitir una opinión técnica para la determinación del monto anual en pesos de los componentes efectivamente transferidos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 2016; c) El Presupuesto General de la Administración Nacional de cada ejercicio fiscal contemplará el financiamiento de los gastos enunciados en la Ley.

La contingencia finalmente emergida con el Decreto 735/20, la respuesta de CABA y la situación cautelar actual

La situación irresuelta se evidenció con el dictado del Decreto 735/20, en virtud del cual el Poder Ejecutivo Nacional redujo del 3,5% al 2,32% la coparticipación que corresponde a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del monto total recaudado por los gravámenes que conforman la masa coparticipable (arts. 2° y 8° de la Ley 23.548). Los recursos retirados a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pasaron a conformar el Fondo de Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, que el Decreto también creó para contribuir “a sostener el normal funcionamiento de las finanzas” de esa provincia.

La medida fue fundamentada en que el último acrecentamiento de la participación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el reparto de los recursos federales, fruto del Decreto 194/16, no guardó correspondencia con el incremento de gastos que implicó para esa jurisdicción la transferencia de los servicios de seguridad que, en materias no federales, le realizó la Nación⁸.

El conflicto generado a la luz del Decreto 735/20 fue llevado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ante la CSJN. Previo a la radicación formal de la demanda el Decreto 324/20, del Jefe de Gobierno porteño instruyó a la Procuración General de la Ciudad *“...a promover la acción judicial que corresponda contra el Estado Nacional, a los fines de que se declare la nulidad e inconstitucionalidad del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 735/20, se recomponga la integralidad de los fondos del Tesoro Local que dejen de ingresar en el futuro por aplicación del Decreto cuestionado, con más los intereses legales devengados y a solicitar una medida cautelar que disponga la inmediata suspensión de los efectos de la norma impugnada”*.

De esta manera, cumpliéndose la instrucción referida, el asunto se encuentra judicializado por ante la CSJN en los autos “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional s/ Ordinario. Decreto 735/PEN/2020”, habiéndose impulsado también una acción declarativa de inconstitucionalidad (CSJ 1865/2020) “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad – cobro de pesos”.

En ese marco, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó a fines de 2020 su Ley Tarifaria 2021 (Ley 6.383), en cuyo artículo 3 denunció, a partir del 1 de enero de 2021, el Consenso Fiscal 2017, que entre otras cuestiones le imponía obligaciones en materia de tributación sobre los Ingresos Brutos, Sellos y otros. En consonancia, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no firmaría los pactos fiscales de 2020 y 2021, directamente vinculados con el Consenso Fiscal 2017.

⁸ De los Considerandos del Decreto se extraen los siguientes argumentos para el impulso de la medida: a) La distribución de los recursos coparticipables debe ser equitativa y solidaria, guiada por los principios de concertación, automaticidad y funcionalidad, priorizando el logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades y promoviendo políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar las inequidades existentes entre regiones, así como las capacidades institucionales y fiscales de cada jurisdicción. Según los considerandos del Decreto esto no fue atendido por los Decretos 194/16 y 257/18; b) En nuestro país persisten profundas asimetrías socio-productivas entre las jurisdicciones; c) La Ciudad exhibe el segundo presupuesto más importante del país, en un territorio cuya superficie asciende apenas a 203 kilómetros cuadrados, en contraposición a la superficie de la Provincia de Buenos Aires (307.571 kilómetros cuadrados). Diferencias significativas también surgen de los presupuestos *per cápita* de ambas jurisdicciones; y d) Si bien los Decretos 194/16 y 257/18 se orientaron a financiar las funciones de seguridad pública en todas las materias no federales que asumió la Ciudad, la real incidencia presupuestaria de los coeficientes adoptados no se condicen con las necesidades reales para cumplir con el objetivo, redundando en una desigualdad aún mayor con las Provincias. Esto afectó los intereses generales del Estado Nacional, privándolo de recursos necesarios para poder llevar adelante políticas esenciales que corrijan desigualdades estructurales. Según surge del Decreto *“se ha procedido a evaluar el impacto presupuestario real de las funciones de seguridad asumidas por la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, que equivalen a un CERO COMA NOVENTA Y DOS POR CIENTO (0,92%) adicional a la participación que tenía dicha jurisdicción previo al dictado del Decreto N° 194/16”*, es decir, el 1,40%.

La CSJN, con fecha 21 de diciembre de 2022, ordenó que durante la tramitación del proceso el Estado Nacional se abstenga de aplicar la Ley 27.606, y entregue a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 2,95% de la masa de fondos definida en el artículo 2 de la ley 23.548 en forma diaria y automática. En los considerandos de la medida cautelar, el tribunal dicta que existe verosimilitud en el planteo por parte de ambas jurisdicciones, que existe peligro en la demora del proceso para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero que el cuestionamiento por parte del Estado Nacional entre el nivel de las transferencias y el costo de los servicios transferidos justifican imponer parcialmente la solicitud cautelar formulada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero que en ningún caso podrá resultar menor a la que hubiere debido percibir por estricta aplicación de la Ley 27.606⁹.

En tal sentido, la CSJN señala que *“... existe un desacuerdo de hecho entre las partes para cuya solución ambas han ofrecido distintos medios de prueba, parte de los cuales se encuentra pendiente de producción. En tales condiciones, esta Corte habrá de ajustar el alcance de la medida precautoria a dictarse para distribuir entre las partes del juicio la carga de soportar los eventuales perjuicios vinculados con la duración del proceso, el que, cabe recordar, tiene por objeto decidir tanto la demanda original, promovida por la Ciudad de Buenos Aires, como las pretensiones que fueron introducidas en la reconvencción opuesta por el Estado Nacional. Se morigera, por esta vía, el riesgo que enfrentan ambas partes de que, hasta tanto se dicte el fallo final, uno de los estados reciba menos o el otro deba entregar más recursos coparticipados de los que en definitiva correspondan. A este efecto el Tribunal ha tomado en cuenta por un lado la pretensión de que se restablezca la vigencia del decreto 257/2018 (que es objeto de la presente causa y de la causa conexa CSJ 1141/2020) y, por el otro, la pretensión del Estado Nacional de que se rechace la demanda y se mantenga en pleno vigor el sistema introducido por la ley 27.606.*

Finalmente, con fecha 30 de noviembre de 2023, el pedido de revocatoria solicitado por el Estado Nacional fue desestimado por la CSJN, pero no fue sino hasta fines de septiembre de 2024 que la Nación y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires llegaron a un acuerdo mediante el cual el Estado Nacional se compromete a transferir el 1,55% adicional mediante transferencias semanales en “Cumplimiento de Medida Cautelar CSJN 1864/2022”, habiéndose encontrado hasta ese entonces el cumplimiento formal de la medida cautelar a través de la Decisión Administrativa 1282/2022, que establecía la transferencia diaria de la diferencia entre el 1,4% y el 2,95% mediante Bonos del Tesoro (TX31).

De ahí que como impacto colateral de esta situación vale decir que los recursos quitados a la CABA y oportunamente transferidos a la Provincia de Buenos Aires fueron discontinuados mediante el dictado del Decreto 192/2024 que derogó el Fondo de Fortalecimiento Fiscal para la Provincia de Buenos Aires¹⁰ (Decreto 735/2020, artículo 4°) quedando los mismos a disposición del Tesoro Nacional. Consecuentemente, esta quita de fondos a la Provincia de Buenos Aires originó una nueva demanda contra el Estado Nacional¹¹ por la cual la Provincia solicita la inconstitucionalidad del Decreto 192/2024 y la restitución de los fondos. Al respecto relata que: “al adherir al régimen de coparticipación federal de recursos fiscales ratificado por la ley 23.548, la Provincia de Buenos Aires perdió más de seis puntos de coparticipación respecto de lo que percibía en ese momento y que, como consecuencia de ello, en la actualidad recibe solamente el 22% de los recursos coparticipables, aún, cuando concentra casi el 40% de la población, de la actividad económica del país y de la recaudación de impuestos nacionales. Manifiesta que, para atenuar esa situación estructuralmente

⁹ CSJ 1865/2020 Originario. “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad – cobro de pesos”. (págs. 19 a 26).

¹⁰ El Fondo se constituye con el 1,18% del monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el art. 2° de la ley 23.548, que se transfieren mensualmente -dentro de los primeros diez días corridos de cada mes- con base a la recaudación efectiva correspondiente al mes inmediato anterior

¹¹ Autos caratulados CSJ 256/2024, Buenos Aires, Provincia de c/ Estado Nacional s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad.

desfavorable, se han sucedido distintos tipos de compensaciones que, si bien no han resultado suficientes para revertirla, fueron de vital importancia para el funcionamiento del Estado provincial y la provisión de sus servicios públicos básicos, como educación, salud y seguridad”.

Aquí aflora, una vez más, el trato jurídicamente desigual que nuestro sistema de reparto vigente ocasiona, en relación al otorgamiento de recursos orientados al fortalecimiento fiscal de las jurisdicciones por vías diferentes. Mientras que una de ellas obtiene sus fondos por medio de la negociación bilateral del índice de coparticipación; la otra lo hace por vía de transferencias presupuestarias del tesoro nacional. Ambos recursos tienen en principio el mismo fin, pero el resguardo judicial de uno y otro es cualitativamente dispar, aunque en ambos casos se trate de “parches” del régimen en pos de corregir la desigualdad imperante, no terminan de consolidarse como recursos genuinos de la jurisdicción y de estar blindados por el acuerdo de todas las partes que aportan a la recaudación (Tesoro, Provincias y CABA).

Por consiguiente, existen jurisdicciones (La Rioja podría constituir un caso similar al de la Provincia de Buenos Aires) que reciben transferencias, las cuales argumentan que constituirían compensaciones del régimen de coparticipación, sin embargo, dichas transferencias no terminan ostentando la naturaleza jurídica plena de un recurso coparticipable

Acuerdo Nación-Provincias 2016

Este acuerdo tiene como antecedente inmediato el pronunciamiento de la CSJN, a fines del año 2015, en relación a la detracción a la masa coparticipable de un 15% con destino al financiamiento del déficit de la seguridad social. Este pronunciamiento favoreció a las provincias de Córdoba, San Luis y Santa Fe¹², pero fue generalizado a todas las jurisdicciones mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 2635/2015, invocando los principios de solidaridad e igualdad federal en lo que respecta al reparto de los recursos coparticipables. Aunque el DNU contó con dictamen favorable de la Comisión Bicameral Permanente, una medida cautelar ordenó que se suspendiera su aplicación hasta que finalmente fue derogado por su par, el Decreto 73/2016, sustentándose en los severos desequilibrios que aquella medida podía generar sobre el sistema previsional.

A fin de brindar una solución de fondo a este y otros conflictos, el gobierno nacional dio inicio a la discusión política-institucional mediante el Decreto 406/2016 que creó el “Programa Acuerdo Para el Nuevo Federalismo”, a lo que le siguió la firma en mayo de 2016 del Acuerdo Nación-Provincias, que fuera ratificado por la Ley 27.260.

A los efectos de este estudio, el punto más relevante del Acuerdo fue la implementación progresiva de la eliminación de la mencionada detracción del 15% destinada al financiamiento del sistema de Seguridad Social. Esa eliminación se produjo a razón de 3 puntos porcentuales por año durante el quinquenio 2016-2020. El acuerdo fue suscripto por la Nación y todas las provincias, con excepción de Córdoba, San Luis y Santa Fe, por ya contar estas con el dictamen favorable de la CSJN.

Consenso Fiscal 2017

Este Pacto¹³ fue suscripto en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 16 de noviembre de 2017 entre el Presidente de la Nación, los gobernadores y el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma.

¹² Santa Fe y San Luis obtuvieron sentencia firme y el Estado nacional canceló las deudas reclamadas. En cambio, Córdoba obtuvo una medida cautelar, por lo que queda pendiente de resolución la cuestión de fondo.

¹³ Ratificado por Ley 27.429.

Conforme surge de sus considerandos, intentó aumentar la inversión y el empleo privado y lograr una armonización tributaria, disminuyendo la carga y el déficit fiscales.

Asimismo, se propuso concluir con los 59 litigios relativos a la Coparticipación Federal y asignaciones específicas, entre ellos el vinculado al Fondo del Conurbano Bonaerense. No debe dejar de mencionarse que la situación generada alrededor de este último Fondo fue fundamental para la gestación del Consenso, a la luz del reclamo histórico de la Provincia de Buenos Aires por su participación en la distribución del Impuesto a las Ganancias (artículo 104 de la Ley 20.628). Previo a la suscripción de este Pacto dicha provincia había iniciado, ante la CSJN¹⁴, un reclamo solicitando la declaración de inconstitucionalidad de la referida afectación.

El Fondo del Conurbano fue creado por la Ley 24.073 a los efectos de compensar los puntos de coparticipación perdidos por la Provincia de Buenos Aires como consecuencia de la sanción de la Ley vigente de coparticipación (Ley 23.548 comparada con su antecesora, la Ley 20.221) y constituía una afectación específica del Impuesto a las Ganancias. Así, se estableció en aquella oportunidad que el 10% de la recaudación del impuesto se giraría a la Provincia a los efectos de financiar “Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense”. Pero fue en el año 1996 cuando la cuestión se tornó sustancialmente problemática para la Provincia de Buenos Aires. Ese año hizo su aparición la Ley 24.621, estableciendo un tope de \$650 millones a la distribución del referido 10% con destino a la Provincia. En este marco, el excedente de los mentados \$650 millones se distribuiría entre el resto de las provincias (excluida Buenos Aires).

Sin embargo, el litigio no se detenía allí, puesto que la Ley de Impuesto a las Ganancias excluía del reparto de 4% en torno al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (art. 104 inc. d) de la Ley 20.628) a la Provincia de Buenos Aires, distribuyéndose sólo entre el resto de las provincias, discriminación que carecía de bases razonables.

A partir de 2003, la recuperación de los niveles recaudatorios nominales alentados por la mayor actividad y por el efecto de la devaluación del peso sobre el nivel general de precios condujo a una acelerada y progresiva caída en términos relativos del monto nominal fijado por la Ley 24.621 recibido por la Provincia de Buenos Aires. Ello justificó que en 2016 la Provincia instaurara la referida demanda por ante la CSJN contra el Estado nacional (citando en calidad de terceras al resto de las jurisdicciones), lo que, como se dijo, desembocaría en la gestación del Consenso Fiscal 2017.

Aclarado este fundamental motivo que impulsó el Consenso, seguidamente se exponen los puntos salientes del Pacto, como las medidas implementadas en consecuencia.

a. Compromisos Comunes

- Modificar la Ley de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno y que las jurisdicciones adhieran a dicho régimen. Al respecto fue aprobada la Ley 27.428 la cual efectúa diversas modificaciones a la Ley 25.917 de Responsabilidad Fiscal.
- Derogar, desde el 1 de enero de 2018, el art. 104 de la Ley 20.628 (Impuesto a las Ganancias). En este marco se aprobó la Ley 27.432 que deroga el citado art. 104. Por su parte, se dispuso en el Consenso que el importe equivalente al recibido por las provincias en el marco de los incs. b) y d) del derogado art. 104 se destine a obras públicas y programas sociales administrados por las provincias.
- Incluir en el Presupuesto 2018 la transferencia del Banco Nación al Tesoro Nacional de \$20.000 millones y que se prevea la posibilidad de que dicho Banco destine hasta un 20%

¹⁴ En el marco de la causa “Buenos Aires, Provincia de c/ Estado Nacional y otra si acción declarativa de Inconstitucionalidad y cobro de pesos”, Originario CSJ 1062/2016.

de sus utilidades líquidas y realizadas anuales al Tesoro Nacional. Ello se plasmó en los arts. 95 y 96 de la Ley de Presupuesto 2018 (27.431).

- Establecer en el Presupuesto 2018 la vigencia para ese ejercicio del art. 7° de la Ley 26.075 (de Financiamiento Educativo). Esto se plasmó en el art. 19 de la Ley de Presupuesto 2018 (27.431).
- Aprobar antes del 31 de diciembre de 2017 el proyecto de ley relativo al revalúo impositivo y contable, lo que fue cumplido a través del Título X de la Ley 27.430.
- Prorrogar la vigencia del Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias estableciendo su afectación en un 100% a ANSES, hasta tanto se sancione una nueva ley de coparticipación o hasta el 31 de diciembre de 2022 (lo que ocurra antes). Este compromiso fue cumplimentado con la Ley 27.432.
- Prorrogar todas las asignaciones específicas de recursos coparticipables vigentes hasta una nueva ley de coparticipación o hasta el 31 de diciembre de 2022 (lo que ocurra antes). Este compromiso fue cumplimentado con la Ley 27.432.
- Adecuar el Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural, el Impuesto Específico al Gasoil y sobre las naftas, de forma tal de mejorar la estabilidad de los ingresos públicos, reducir el impacto de los ciclos de precios del petróleo en los mercados internacionales y promover un medio ambiente sano. Este compromiso fue atendido a través de la Ley 27.430.
- Modificar la fórmula de movilidad jubilatoria (lo que fue plasmado en la Ley 27.426), garantizar haberes equivalentes al 82% del salario mínimo, vital y móvil para quienes hayan cumplido 30 años de aportes y eliminar las jubilaciones de privilegio.
- Consensuar una nueva Ley de coparticipación federal en el marco de la Constitución Nacional. Esta obligación carece de plazo específico, por lo que debía ser cumplida antes del 31/12/2019 conforme lo indica el Acuerdo en relación al cumplimiento de las obligaciones en general.
- Consensuar una nueva Ley de Modernización del Estado.
- Establecer mecanismos de compensación de deudas y créditos entre la Nación y las jurisdicciones que aprueben el Consenso, por reclamos judiciales que no deben desistirse en el marco del Pacto (es decir, relativos a la coparticipación y asignaciones específicas). Asimismo, las partes se obligan a determinar el monto y la forma de pago de los juicios con sentencia firme en la CSJN (se hace especial mención a Santa Fe y San Luis –aunque esta última provincia no aprobó el Consenso-).

b. Compromisos de la Nación

- Compensar a través de transferencia diaria y automáticas a las Provincias que adhieran y cumplan el Consenso, con un importe equivalente a la disminución efectiva de recursos en 2018 fruto de la derogación del art. 104 de la Ley 20.628 y del aumento de la asignación específica del Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias. Esta compensación será administrada por cada jurisdicción y se destinará a inversiones en infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, productiva, de vivienda o vial. Esta compensación se actualiza trimestralmente en los años siguientes en base a la inflación.
- Emitir un bono a 11 años para las Provincias (se excluye a Buenos Aires) y Ciudad Autónoma que genere servicios por \$5.000 millones en 2018 y \$12.000 millones a partir de 2019, los que se distribuirán en base a los coeficientes de coparticipación.

- Compensar a Buenos Aires (de allí la exclusión del punto anterior) por la eliminación del inc. b) del art. 104 de la Ley 20.628. Esta compensación se destinará a obras públicas y programas sociales del conurbano bonaerense y estará exceptuada de coparticipación a los Municipios. El monto de la compensación fue de \$44.000 millones para 2019 y se actualizaba desde 2020 en base a la inflación. En 2018 la compensación fue de \$21.000 millones¹⁵.
- Modificar el Decreto 194/2016, que fija el porcentaje de coparticipación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para reducir su participación en impuestos coparticipables y mantenerla en condiciones de igualdad con el resto de las jurisdicciones fruto de la derogación del art. 104 de la Ley 20.628 y el incremento de la asignación específica del Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias. El Poder Ejecutivo emitió el Decreto 257/2018 por el cual se fija la participación de esta jurisdicción, del monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el art. 2° de la Ley 23.548, en 3,50%. Estas cuestiones (y el conflicto generado en la materia) ya fueron analizadas en detalle al referir a la situación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires frente al esquema diseñado por la Constitución Nacional en sus arts. 75 inc. 2° y Disposición Transitoria Sexta. Corresponde remitir a ese apartado por cuestiones de brevedad.
- Distribuir los recursos del Fondo Federal Solidario¹⁶ entre las jurisdicciones que adhieran al Consenso, acrecentando la distribución en caso de que alguna jurisdicción no adhiera. Sin perjuicio de ello, cabe destacar que este Fondo fue derogado por el Decreto 756/2018. Esta derogación generó diversos conflictos por la falta de financiamiento de las obras en ejecución (fundamentalmente en municipios) cubiertas con recursos del Fondo Federal Solidario. Esto motivó el dictado del Decreto 836/2018 por el cual se creó el Programa de Asistencia Financiera a las Provincias y Municipios cuyo objeto fue asistir a las Provincias que hayan aprobado el Consenso Fiscal, transfiriendo \$4.125 millones¹⁷, de acuerdo a lo que determina la Ley 23.548, cuyo 50% deberá destinarse a los municipios.
- No realizar detracciones a la masa coparticipable con destino a ANSES sobre recursos que correspondan a las Provincias que obtengan sentencias favorables ante la CSJN.
- Se asumen diversos compromisos respecto de las cajas previsionales no transferidas.
- Eliminar subsidios para el Área Metropolitana de Buenos Aires en materia energética para 2019 y de transporte para 2021.
- Financiar programas de retiro y/o jubilación anticipada para empleados públicos provinciales y municipales.
- Disponer de un organismo federal compuesto por las Provincias y Ciudad Autónoma que fije los procedimientos y metodologías para lograr que las valuaciones fiscales de inmuebles tiendan a reflejar la realidad del mercado inmobiliario y la dinámica territorial.
- No crear nuevos impuestos nacionales sobre el patrimonio ni incrementar la alícuota del Impuesto a los Bienes Personales. Este compromiso fue dejado sin efecto, de manera

¹⁵Monto que representó 7,7% de los Recursos Tributarios de recaudación Propia de la Provincia de Buenos Aires, y poco más de 2,5% de los Recursos Propios del consolidado de provincias y CABA.

¹⁶ Este Fondo fue creado a través del Decreto N° 206/2010, por el que el Estado nacional tomó la decisión de coparticipar parte de lo recaudado en concepto de derechos de exportación de soja. El mentado Decreto tuvo por finalidad financiar en las provincias y municipios obras de infraestructura sanitaria, educativa, hospitalaria, de vivienda o vial en ámbitos urbanos o rurales, con la prohibición de destinar los fondos a gastos corrientes. En dicho contexto, el 30% de lo que efectivamente percibía el Estado nacional en concepto de derechos de exportación de soja conformaba el citado Fondo. La distribución se realizaba conforme la Ley N° 23.548.

¹⁷Monto equivalente para 2018 a poco más de 0,5% de los recursos propios consolidados de las provincias y CABA.

indefinida, por el Consenso Fiscal 2018 (Cláusula e) conforme se verá luego al analizar dicho Pacto.

c. Compromisos de las provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires

c.1. Impuesto sobre los Ingresos Brutos

- Eliminar tratamientos diferenciales, en base a la radicación del establecimiento.
- Desgravar los ingresos provenientes de actividades de exportación de bienes, excepto actividades mineras o hidrocarburíferas y servicios complementarios.
- Se establecen las siguientes alícuotas máximas:

Cuadro 1. Alícuotas máximas de Ingresos Brutos por actividad, Consenso Fiscal 2017

Alícuota porcentual

Actividad	2018	2019	2020	2021	2022
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	1,50	0,75	Exento	Exento	Exento
Pesca	1,50	0,75	Exento	Exento	Exento
Explotación de Minas y Canteras (excepto hidrocarburos)	1,50	0,75	Exento	Exento	Exento
Industria Manufacturera (excepto derivados de hidrocarburos)	2,00	1,50	1,00	0,50	Exento
-Industria Papelera	7,00	6,00	5,00	4,00	3,00
Electricidad, Gas y Agua (distribución excepto residenciales)	5,00	3,75	2,50	1,25	Exento
Electricidad, Gas y Agua (residenciales)	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
Construcción	3,00	2,50	2,00	2,00	2,00
Comercio Mayorista, Minorista y Reparaciones (excepto juego, tabaco y bebidas alcohólicas)	Sin Máximo	5,00	5,00	5,00	5,00
Hoteles y Restaurantes	5,00	4,50	4,00	4,00	4,00
Transporte	3,00	2,00	1,00	Exento	Exento
Comunicaciones	5,00	4,00	3,00	3,00	3,00
-Telefonía Celular	7,00	6,50	6,00	5,50	5,00
Intermediación Financiera	Sin Máximo	5,50	5,00	5,00	5,00
-Servicios Financiero (excepto consumidor final)	Sin Máximo	7,00	6,00	5,00	5,00
-Servicios Financiero (consumidor final)	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00
-Créditos Hipotecarios	Exento	Exento	Exento	Exento	Exento
Actividades Inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler	6,00	5,00	4,00	4,00	4,00
Servicios Sociales y de Salud	5,00	4,75	4,50	4,25	4,00

FUENTE: Consenso Fiscal 2017

- Desgravar ingresos de prestaciones de servicios cuya utilización o explotación efectiva se lleve a cabo en el exterior.
- Adecuar el funcionamiento de regímenes de retención, percepción y recaudación de manera tal de respetar el límite territorial de la potestad tributaria de las jurisdicciones, según Convenio Multilateral, y evitar generación de saldos a favor inadecuados o permanentes, que tornen más gravosa la actuación jurisdiccional del contribuyente respecto de su actuación pura en el ámbito local.
- Establecer un mecanismo de devolución automática al contribuyente del saldo a favor generado por retenciones y percepciones.

c.2. Impuesto Inmobiliario

- Adoptar para el cálculo y determinación de valuaciones fiscales de inmuebles los procedimientos y metodologías de valuación uniformes establecidas por el organismo federal.

- Fijar alícuotas en un rango de entre 0,5% y 2% del valor fiscal determinado en base a metodología establecida por el organismo federal.

c.3. Impuesto de Sellos

- No incrementar alícuotas a la transferencia de inmuebles y automotores y a actividades hidrocarburíferas y sus servicios complementarios.
- Establecer para actos y contratos (excluida la transferencia de inmuebles y automotores y a actividades hidrocarburíferas y sus servicios complementarios) las siguientes alícuotas máximas: 0,75% a partir del 1/1/19; 0,5% a partir del 1/1/20; 0,25% a partir del 1/1/21; y eliminar el Impuesto a partir del 1/01/22. El Consenso Fiscal 2018 modificó la cuestión en la materia conforme se lo analizará luego.
- Eliminar tratamientos diferenciales basados en el domicilio de las partes, lugar de cumplimiento o funcionario interviniente.

c.4. Tributos sobre la nómina salarial

- Eliminar tratamientos diferenciales basados en atributos del trabajador como el lugar de nacimiento, radicación o domicilio y derogar todo tributo sobre la nómina.

c.5. Tributos específicos

- Derogar tributos específicos que graven la transferencia de combustible, gas, energía eléctrica (incluso autogenerada) y servicios sanitarios, excepto que se trate de transferencias destinadas a consumidores finales.

No obstante lo acordado en el Consenso Fiscal 2017, y como se describirá particularmente en cada uno de los subsiguientes Consensos, las cambiantes situaciones económicas llevaron a la necesidad de modificar los compromisos asumidos por las partes. Estos Pactos sucesivos, tal se describirá en los apartados siguientes, irían año tras año postergando, suspendiendo, posponiendo o desactivando varias de las obligaciones y compromisos asumidos en 2017 (fundamentalmente en lo que a los compromisos locales refiere), de la forma en la que puede adelantarse de forma sintética en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Compromisos de las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires en el Consenso 2017 y su evolución en los pactos sucesivos

Alícuota porcentual

Actividad	Pautas Consenso 2017					Pautas Consensos Subsiguientes			
	2018	2019	2020	2021	2022	Consenso 2018	Consenso 2019*	Consenso 2020**	Consenso 2021***
IIB									
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	1,50	0,75	Exento	Exento	Exento	sin regulación	se aplican % ejercicios 2018/19	se aplican % Consenso 2019	0,75
Pesca	1,50	0,75	Exento	Exento	Exento				0,75
Explotación de Minas y Canteras (excepto hidrocarburos)	1,50	0,75	Exento	Exento	Exento				0,75
Industria Manufacturera (excepto derivados de hidrocarburos)	2,00	1,50	1,00	0,50	Exento				1,50
Industria Papelera	7,00	6,00	5,00	4,00	3,00				6,00
Electricidad, Gas y Agua (distribución excepto residenciales)	5,00	3,75	2,50	1,25	Exento				3,75
Electricidad, Gas y Agua (residenciales)	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00				4,00
Construcción	3,00	2,50	2,00	2,00	2,00				2,50
Comercio Mayorista, Minorista y Reparaciones (excepto juego, tabaco y bebidas alcohólicas)	Sin Máximo	5,00	5,00	5,00	5,00				5,00
Hoteles y Restaurantes	5,00	4,50	4,00	4,00	4,00				4,50
Transporte	3,00	2,00	1,00	Exento	Exento				2,00
Comunicaciones	5,00	4,00	3,00	3,00	3,00				5,50
Telefonía Celular	7,00	6,50	6,00	5,50	5,00				6,50
Intermediación Financiera	Sin Máximo	5,50	5,00	5,00	5,00			excluye de % máximas	9,00
Servicios Financiero (excepto consumidor final)	Sin Máximo	7,00	6,00	5,00	5,00			excluye de % máximas	9,00
Servicios Financiero (consumidor final)	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00			excluye de % máximas	9,00
Créditos Hipotecarios	Exento	Exento	Exento	Exento	Exento			se aplican % Consenso 2019	exento
Actividades Inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler	6,00	5,00	4,00	4,00	4,00			5,00	
Servicios Sociales y de Salud	5,00	4,75	4,50	4,25	4,00			4,75	
Otros tributos	2018	2019	2020	2021	2022			2018	2019
IMPUESTO DE SELLOS Trásf inmuebles, automotores, act. hidrocarb y serv. Complementarios	No superiores a 2017					No superiores a 2017	Suspende hasta el 31/12/20	Prorroga suspensión hasta el 31/12/21	% máximas: 3,5 tranf. inmuebles y 3 automotores
IMPUESTO DE SELLOS otros actos. % máximas desde 1/1/19	No estipulado	0,75	0,50	0,25	eliminación	Pospone % por un año	Suspende hasta el 31/12/20	Prorroga suspensión hasta el 31/12/22	% máximas: 2****
IMPUESTO INMOBILIARIO. Rango de % desde la puesta en práctica del Ofevi.	Entre 0,5 y 2					Sin regulación	Suspende hasta el 31/12/20	Prorroga suspensión hasta el 31/12/23	0,5-3
IMPUESTO AUTOMOTOR	Sin regulación					Sin regulación	Sin regulación	% mínima 2	% mínima 2*****
NOMINA SALARIAL. Tratamiento a establecer antes del 31/12/19		Eliminación				Sin regulación	Suspende hasta el 31/12/20	Prorroga suspensión hasta el 31/12/21	Sin regulación
ATRIBUTOS DEL TRABAJADOR	Eliminación					Sin regulación	Suspende hasta el 31/12/20	Prorroga suspensión hasta el 31/12/21	Sin regulación
ENERGIA Y SERVICIOS SANITARIOS	Eliminación					Sin regulación	Suspende hasta el 31/12/20	Prorroga suspensión hasta el 31/12/21	Derogación
IMPUESTO A LA TRANSMISIÓN GRATUITA DE BIENES	Sin regulación					Sin regulación	Sin regulación	Sin regulación	Implementación provincial en 2022

* % aplicables en 2020 // ** % aplicables en 2021 // *** % aplicables a partir de 2022. Alcanza a servicios conexos (excepto juego, tabaco y bebidas alcohólicas)

Se determinan parámetros para el Hecho Imponible para servicios digitales

Las actividades encuadradas dentro de Agricultura, Ganadería y Silvicultura, Pesca; Explotación de Minas y Canteras e Industria, que vendan a consumidor final aplicarán las % máximas de comercio mayorista, minorista y reparaciones en general

****no se incrementarán % a las actividades hidrocarburíferas y servicios complementarios

*****la % no aplica a lotería y juegos de azar

*****sobre una BI como mínimo del 95% de los valores informados por fuentes de información del mercado

FUENTE: OPC en base a pactos fiscales

c.6. Municipios

- Establecer un régimen de coparticipación de recursos provinciales a los municipios; un régimen de responsabilidad fiscal; promover la adecuación de tasas municipales de manera que se correspondan con la efectiva, concreta e individualizada prestación del servicio y que sus importes guarden una razonable proporcionalidad con su costo; crear una base pública que contenga los elementos de cada tasa; impulsar un sistema único de liquidación y pago de tasas.

c.7. Procesos judiciales

- No iniciar procesos judiciales por asuntos relativos a la Coparticipación, asignaciones específicas y transferencias de servicios, por hechos o normas anteriores a la entrada en vigencia del Consenso.
- Desistir de los procesos ya iniciados en la misma materia (se enuncian expresamente en el Anexo II del Consenso).
- La Provincia de Buenos Aires deberá desistir de la acción instaurada ante la CSJN solicitando la declaración de inconstitucionalidad del art. 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, respecto del resarcimiento vinculado con el mayor ingreso recibido por las jurisdicciones que aprueben el Consenso (Fondo del Conurbano Bonaerense). El desistimiento se limita al resarcimiento de la parte proporcional en que cada una de esas jurisdicciones se hubiera beneficiado como consecuencia de las normas impugnadas y no alcanza al resto del resarcimiento reclamado que se vincule a jurisdicciones ajenas al Acuerdo (San Luis y La Pampa).

c.8. Asignaciones específicas

- Aplicar los recursos del FONAVI y los montos resultantes de la recuperación de las inversiones efectuadas, sus intereses y reajustes, a financiar la compra y construcción de viviendas, mejoramientos habitacionales, obras de urbanización, infraestructura y servicios y cubrir los gastos correspondientes.
- Destinar los recursos de los fondos viales a sus fines específicos, según lo establecido en sus normas de creación.

Finalmente mediante los puntos IV, V y VI se cumplimentan las obligaciones para todas las partes, asumiendo la obligación de cumplimiento antes del 31 de diciembre de 2019 de todos los compromisos, salvo que se haya establecido otro plazo particular; se suspendió el cumplimiento del Pacto Fiscal II para las partes que acordaran la firma del presente Consenso; y se estableció un plazo de 30 días para que los Poderes Ejecutivos de las jurisdicciones firmantes eleven a los respectivos Poderes Legislativos los proyectos de ley para su aprobación, dejando abierta la posibilidad de incorporar a los actores que no se hubieren adherido al momento de su publicación.

Consenso Fiscal 2018

Este pacto (ratificado por Ley 27.469) fue suscripto en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 13 de septiembre de 2018 entre el Poder Ejecutivo nacional y los representantes de las provincias y de la Ciudad. No suscribieron el pacto las provincias de San Luis (no había firmado el Consenso 2017), La Pampa (había firmado el Consenso 2017 pero no fue ratificado por la Legislatura), Santa Cruz, Formosa y Santa Fe. Sí firmaron, pero no adhirieron, Chaco, Santiago del Estero, Chubut y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Conforme surge de sus considerandos, fue motivado por nuevas “circunstancias en el contexto internacional, con una mayor volatilidad en los mercados financieros, que hicieron necesario adoptar medidas para acelerar la consolidación fiscal”, lo que hacía necesario la aprobación del Presupuesto nacional 2019 con equilibrio fiscal primario, proyectando un superávit de 1% para 2020.

En este contexto se establecen las siguientes obligaciones.

I. Compromisos comunes

a. Impuesto a las Ganancias

- Derogar con efecto al 1 de enero de 2019 toda disposición que establezca exenciones totales o parciales, deducciones (salvo las de la Ley 20.628 u otras nacionales) del importe percibido por empleados o funcionarios públicos nacionales, provinciales o municipales en concepto de gastos de representación, movilidad, viáticos, bonificación especial, protocolo y similares.
- Derogar con efecto al 1 de enero de 2019 toda exención en el Impuesto a las Ganancias relativa a los resultados provenientes de actividades de ahorro, de crédito y/o financieras o de seguro y/o de reaseguro de entidades cooperativas y mutuales.

b. Ley de Responsabilidad Fiscal

- Prever la posibilidad de incrementar el límite de gasto público corriente primario neto para el ejercicio fiscal 2019 de aquellas jurisdicciones cuyo correspondiente gasto en 2028 hubiere variado menos que el Índice de Precios Consumidor para ese año.
- Permitir, para la regla de gasto público corriente primario neto del ejercicio fiscal 2019 (correspondiente al art. 10 de la Ley 25.917), deducir los mayores egresos en que incurran las provincias y CABA como consecuencia de la transferencia de responsabilidades de gasto por parte del gobierno nacional.

c. Impuesto sobre los Bienes Personales

- Se suspende la obligación de no crear nuevos impuestos nacionales sobre el patrimonio ni incrementar la alícuota del Impuesto a los Bienes Personales (Cláusula II.q). Con posterioridad la ley que regula el gravamen fue modificada y sus alícuotas también (Ley 27.480):
 - Determina que la valuación fiscal de los inmuebles será la vigente al 31/12/2017, ajustada por el nivel general del Índice de Precios al Consumidor (IPC).
 - A partir del período fiscal 2019.
 - Incrementa el mínimo no imponible a \$ 2.000.000.

- Incorpora un mínimo para los inmuebles destinados a casa habitación del contribuyente o del causante en el caso de sucesiones indivisas, cuando su valor determinado resulte igual o inferior a \$18 millones
- Reemplaza las alícuotas fijas por otras progresivas e incorpora tramos de escala quedando establecidas tres alícuotas: 0,25% para valores que no excedan los \$3 millones; 0,50% para el tramo siguiente hasta \$18 millones, debiendo pagar una alícuota de 0,75% aquellos patrimonios imponibles que excedan dicho valor.
- Finalmente, se sustituye el texto del inciso f) del artículo 21 de la ley, que se refiere a las exenciones del impuesto, disponiéndose, a través de su nueva redacción, la exención de los inmuebles rurales cuyos titulares sean personas humanas y sucesiones indivisas, cualquiera sea su destino o afectación¹⁸.

d. Impuesto de Sellos

- Se pospone por un año calendario el cronograma de alícuotas establecido en el Consenso Fiscal 2017 (Cláusula III.k) para las jurisdicciones firmantes.

II. Compromisos Asumidos por el Gobierno Nacional

a. Cajas previsionales provinciales no transferidas

- Incluir en el proyecto de ley de Presupuesto 2019 un artículo en el que se prevea que ANSES transferirá mensualmente a las provincias que aprueben el Consenso Fiscal 2018 y que no transfirieron sus regímenes previsionales a la Nación, en concepto de anticipo a cuenta, el equivalente a una doceava parte del último monto total del déficit —provisorio o definitivo— determinado.

También establece un plazo de 30 días para que se envíen a los respectivos Poderes Legislativos los proyectos de ley correspondientes para la aprobación por parte de las jurisdicciones firmantes, y deja abierta la posibilidad de suscripción a quienes no lo hicieron al momento de su publicación.

Consenso Fiscal 2019

Este Consenso buscó amortiguar las consecuencias de la crisis económica verificada a partir de 2018. Según sus considerandos, dicha crisis impactó severamente sobre los sectores más vulnerables de la sociedad, lo que se evidenció por las sucesivas depreciaciones del tipo de cambio, la inflación, el desempleo, la pobreza, la caída de la producción y el endeudamiento en moneda extranjera.

¹⁸ La exención en el impuesto de los inmuebles rurales originaba diferentes interpretaciones entre los contribuyentes y AFIP, donde el Organismo Fiscal interpreta que el beneficio le corresponde únicamente a los inmuebles rurales cuyos titulares fueran personas humanas (o sucesiones indivisas), ya sea que los mismos se encuentren inexplorados, o bien arrendados o alquilados, pero de ningún modo afectados a una explotación. Con la nueva redacción establecida en la modificación legal ya no existirán dudas acerca de la aplicación del beneficio a los inmuebles rurales a partir del ejercicio fiscal 2019, pues en la nueva redacción sólo se debe verificar

a) Que se trate de bienes inmuebles rurales: carácter otorgado al inmueble de acuerdo al catastro correspondiente.

b) Que la titularidad de los inmuebles rurales corresponda a personas humanas o sucesiones indivisas. Si bien el beneficio no alcanza a los inmuebles rurales cuya titularidad corresponda a personas jurídicas, estas no se ven incididas por el impuesto al no ser consideradas sujetos del respectivo gravamen.

El Pacto fue suscripto entre el Poder Ejecutivo nacional y los representantes de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, a excepción de las provincias de San Luis y La Pampa.

Entre sus principales disposiciones cabe destacar las siguientes.

a. Suspensión del cumplimiento de determinados compromisos

Se suspendió hasta el 31/12/20 la vigencia de los incs. b), c), d), h), j), k) l), m) y s) de la Cláusula III del Consenso 2017 (Compromisos asumidos por las Provincias y la CABA). Se aclaró que la suspensión del referido inc. d) operará respecto de las exenciones y escalas de alícuotas contempladas para el 2020, resultando exigibles las previstas para el año 2018 y 2019.

De tal forma, se resumen los incisos suspendidos de la siguiente manera:

- Inciso b): desgravamiento inmediato de ingresos provenientes de las actividades de exportación de bienes, excepto las vinculadas con actividades mineras o hidrocarburíferas y sus servicios complementarios.
- Inciso c): desgravamiento de ingresos provenientes de prestación de servicios cuya utilización o explotación efectiva se lleva a cabo en el exterior.
- Inciso d): cronograma de alícuotas y exenciones previstas en el Consenso 2017 en su Anexo I.
- Inciso h): fijación de las alícuotas del impuesto inmobiliario en un rango establecido entre 0,5% y 2% del valor fiscal establecido por el Organismo Fiscal Federal, encontrándose virtualmente suspendido el inciso g) ante la ausencia de funcionamiento efectivo del OFEVI.
- Inciso j): no incremento de la alícuota del impuesto de sellos correspondiente a las transferencias de inmuebles, automotores, actividades hidrocarburíferas y sus servicios complementarios.
- Inciso k): cumplimiento de la reducción progresiva de alícuotas del referido impuesto de Sellos¹⁹.
- Inciso l): eliminación de tratamientos diferenciales basados en atributos del trabajador.
- Inciso m): derogación de tributos sobre la nómina salarial.
- Inciso s): derogación de tributos específicos que graven la transferencia de combustible, gas, energía eléctrica (incluso los que recaen sobre la autogenerada) y servicios sanitarios, excepto que se trate de transferencias destinadas a consumidores finales.

b. Comisión de evaluación de impacto y suspensión de procesos judiciales

A partir del dictado de los Decretos 561/2019 y 567/2019, con impacto negativo sobre la recaudación del Impuesto a las Ganancias y el IVA respectivamente, con fecha 1/10/2019 la CSJN dictó una medida cautelar²⁰ que dispuso la compensación a las provincias demandantes por los recursos que

¹⁹ Establecido de la siguiente manera: 0,75 a partir del 1/1/19, 0,5% a partir del 1/1/20, 0,25% a partir del 1/1/21 y eliminación a partir del 1/1/22.

²⁰ Al respecto, la CSJN recordó que “la esencia misma del derecho intrafederal impone concluir que las leyes-convenio y los pactos que lo componen no se encuentran en una esfera de disponibilidad individual de las partes, y sólo pueden ser modificados por otro acuerdo posterior de la misma naturaleza, debidamente ratificado por leyes emanadas de las jurisdicciones intervinientes”.

Asimismo, se agregó que “Los principios constitucionales de buena fe y lealtad federal (que repelen la idea de una Nación fragmentada y procuran el armónico desarrollo de las necesidades locales junto con las nacionales)

dejarían de percibir. Esto fue implementado y generalizado a todas las provincias mediante el Decreto 752/2019.

En este marco, el Consenso 2019 estableció una comisión para la evaluación del impacto de los mencionados decretos y suspendió por el término de un año el trámite de los procesos judiciales iniciados por las provincias contra el Estado nacional por esta cuestión, absteniéndose de iniciarlos aquellas que no lo hubieran hecho.

Consenso Fiscal 2020

La firma de este Consenso el 4 de diciembre de 2020 se sustentó fundamentalmente en torno a la vigencia de la Ley 27.541, que había establecido la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social, hasta el 31 de diciembre de 2020. Asimismo, encontró sus fundamentos en el marco de la profunda crisis sanitaria y social generada por la pandemia global del Covid-19, la que contrajo fuertemente los niveles de producción y consecuentemente la recaudación fiscal, derivando en un significativo impacto sobre los sectores más postergados del país.

El pacto fue suscripto entre el Estado nacional y las provincias, a excepción de San Luis y La Pampa (como aconteció con los anteriores Consensos), a las que se sumó la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fruto del conflicto derivado del dictado del Decreto nacional 735/20 al que ya se ha hecho mención anteriormente y que redujo su índice de coparticipación.

De este Consenso se destacan las siguientes disposiciones.

a. Compromisos comunes

- Se disponen medidas de administración tributaria destinadas a impulsar el intercambio de información (CUIL, CUIT, CDI) entre los fiscos firmantes respecto de bienes inmuebles y otros registrables. Las provincias se comprometen a remitir a la AFIP dicha información, y la valuación de los bienes, con corte al 31 de diciembre de cada año.
- Las partes se comprometen a simplificar diversos trámites impositivos relativos al cumplimiento de las obligaciones tributarias, regímenes de recaudación, domicilio fiscal electrónico y simplificado para pequeños contribuyentes.
- Las provincias se comprometen a adherir al Padrón Federal RUT (Registro Único Tributario) de la AFIP y la Comisión Arbitral para los contribuyentes de Convenio Multilateral, durante el 2021.
- Se reafirma que la transferencia de servicios y funciones (art. 75 inc. 2° de la Constitución) no se implementa mediante el esquema de distribución de fondos en el marco la Ley 23.548. Debe mencionarse que esta cláusula fue inserta luego de verificado el conflicto con la Ciudad

impiden que uno de los sujetos del sistema adopte de modo intempestivo medidas que puedan afectar al resto de los miembros de la federación”.

Por su parte, la disidencia del Juez Rosenkrantz sostuvo que la Ley de coparticipación no otorga a las Provincias un derecho o una expectativa respecto de un determinado nivel de recaudación por parte del Estado Nacional, ni tampoco confiere un derecho a que se establezcan determinados impuestos, ni a que determinadas actividades se vean alcanzadas por tal o cual impuesto coparticipable o estén exentas de él. Según este Magistrado “la Ley de Coparticipación y el Consenso Fiscal no reconocen a las provincias adheridas al régimen más que el derecho a participar en el producido de los impuestos, es decir, el derecho a la distribución de los impuestos coparticipables ya recaudados”, por lo que las provincias carecerían de legitimación activa para reclamar judicialmente la protección de la expectativa de una mayor recaudación o bien que el Estado Nacional recaude ciertos impuestos.

Autónoma de Buenos Aires ante el dictado del Decreto 735/20 (desarrollado en secciones anteriores de este documento).

b. Compromisos asumidos por las provincias

- En la misma línea que la establecida en el Consenso 2019, se dispuso volver a prorrogar hasta el 31/12/21 la suspensión de los compromisos de los incs. b), c), d), h), j), k), l), m) y s) de la Cláusula III del Consenso 2017. La prórroga de la suspensión del inc. d) operará respecto de las exenciones y escalas de alícuotas contempladas para el 2020 y 2021. Para 2021 resultaron exigibles las alícuotas previstas en el Consenso Fiscal 2019.
- Se reafirmó que los servicios conexos del Anexo I del Consenso Fiscal 2017 no estaban sujetos a las alícuotas máximas allí previstas.
- Se excluyeron de dicho Anexo las alícuotas máximas establecidas para las Actividades Intermediación Financiera y Servicios Financieros.
- Se pactó adecuar los regímenes de recaudación IIBB-CM (Convenio Multilateral) para respetar el principio territorial y evitar saldos inadecuados y permanentes a favor del contribuyente. Asimismo, se dispuso respetar las pautas que fije en la materia los organismos del Convenio Multilateral.
- Impulsar mecanismos ágiles de devolución, compensación o transferencia de saldos a favor en IIBB.
- En el Impuesto Automotor, se dispuso establecer su base imponible, como mínimo, en el 95% de las valuaciones del Registro Automotor, en torno a alícuotas máximas del 2%.
- Adoptar medidas para aumentar la cobrabilidad del tributo a nivel local y promover la adhesión a estas medidas de las municipales a las que se les haya descentralizado el impuesto.

c. En materia de endeudamiento responsable

- El Consenso 2020 introduce acuerdos también en materia de endeudamiento provincial y municipal, en el que restringe la posibilidad de las provincias de incrementar el stock de deuda denominada en moneda extranjera por un año, con algunas excepciones relacionadas con el financiamiento de largo plazo con organismos bilaterales o multilaterales; desembolsos pendientes originados en convenios firmados o reestructuraciones con anterioridad al 31/12/2020. Además, las provincias se comprometen a implementar un régimen como el establecido en la cláusula para sus respectivos municipios.

d. Procesos judiciales

- Se dispuso la abstención por un año (y suspensión por el mismo término) de los procesos judiciales relativos a la coparticipación y afectaciones específicas, por hechos anteriores al Consenso 2020.

Consenso Fiscal 2021

Este Consenso, según surge de sus considerandos, busca lograr un desarrollo de la perspectiva federal a través de distintas herramientas fiscales, como así también la armonización tributaria entre las distintas jurisdicciones firmantes, de la mano de una mayor y más eficaz gestión de los recursos locales propios de cada jurisdicción. Por su parte, el pacto busca conseguir una mayor incidencia de la imposición patrimonial aminorando, paralelamente y de manera gradual, la incidencia de los tributos que recaen sobre la producción y el consumo.

Cabe destacar que al igual que lo acontecido con el Consenso anterior, éste no ha sido suscripto por La Pampa, San Luis y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Entre sus principales regulaciones pueden destacarse las siguientes.

a. Compromisos en materia de administración tributaria

- Las partes se comprometen al intercambio de información y a simplificar distintos trámites tributarios (normas de procedimiento, regímenes de recaudación, regímenes para pequeños contribuyentes y domicilio fiscal electrónico unificado). Asimismo, se comprometen a dar continuidad a la obligación de remitir cada año a la AFIP información sobre la titularidad de bienes inmuebles y otros bienes registrables, así como su valuación, con corte al 31 de diciembre de cada año.
- Las jurisdicciones no adheridas al Registro Único Tributario de la AFIP respecto de los contribuyentes de Convenio Multilateral, se comprometen a hacerlo durante el 2022. Lo mismo aplica para volver operativo el Sistema de Recaudación sobre Tarjetas de Crédito y Compra (SIRTAC).
- Continuar adecuando los regímenes de recaudación del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, respecto del Convenio Multilateral, para respetar el principio territorial y evitar saldos inadecuados y permanentes a favor del contribuyente. Asimismo, los fiscos se obligan a respetar las pautas que fije en la materia los organismos de dicho Convenio. Lo mismo rige para impulsar mecanismos ágiles de devolución, compensación o transferencia de saldos a favor respecto del Impuesto sobre los Ingresos Brutos.
- El Estado nacional se compromete a impulsar una Ley para que el Organismo Federal de Valuaciones de Inmuebles (OFEVI), creado por el artículo 1° del Decreto Nacional N° 938/2018, pueda llevar a cabo sus responsabilidades. Una vez sancionada dicha Ley los gobiernos provinciales y la CABA se comprometen a adherir a la misma a efectos de impulsar las normas, acciones y demás medidas necesarias para concretar los objetivos del OFEVI. Se dispone que los fiscos locales participarán en la determinación de los procedimientos y metodologías de aplicación con el objeto de lograr que las valuaciones fiscales de los inmuebles tiendan a reflejar la realidad del mercado inmobiliario y la dinámica territorial. Asimismo, las Jurisdicciones posibilitarán el acceso a los datos catastrales y registrales necesarios para que el OFEVI cumpla con sus objetivos.
- Las jurisdicciones locales se comprometen a aumentar la cobrabilidad de sus tributos.

b. Impuesto sobre los Ingresos Brutos

- Impulsar la ampliación del hecho imponible al ejercicio habitual y a título oneroso (lucrativo o no) en las jurisdicciones provinciales del comercio, industria, profesión, oficio, negocio, locaciones de bienes, obras o servicios, o de cualquier otra actividad independientemente de

la naturaleza del sujeto que la preste y el lugar donde se realice (zonas portuarias, espacios ferroviarios, aeródromos y aeropuertos, terminales de transporte, edificios y lugares de dominio público y privado y todo otro de similar naturaleza). El impuesto recaerá sobre actividades realizadas por sujetos que tengan un nexo jurisdiccional con la jurisdicción de que se trate. Asimismo, se adoptan criterios para la gravabilidad de los servicios digitales (presencia digital, utilización del servicio, etc.).

- Mantener desgravados los ingresos provenientes de las actividades de exportación de bienes (excepto los vinculados con actividades mineras o hidrocarburíferas y sus servicios complementarios) y los ingresos provenientes de prestaciones de servicios cuya utilización o explotación efectiva se lleve a cabo en el exterior del país.
- Aplicar alícuotas en el impuesto sobre los Ingresos Brutos que no sean superiores a las que, para cada actividad, se menciona en el siguiente cuadro, configurándose así una modificación en las expectativas de alícuotas máximas como se muestra a continuación:

Cuadro 3. Compromisos de las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos. Alícuotas máximas acordadas para 2018 y 2022, y diferencias respecto de Consensos 2017 y 2021.

Actividad	Consenso 2017		Consenso 2021	Diferencia Consenso 2021 vs Consenso 2017
	2018 Máx (Partida)	2022 Máx (Llegada)		
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	1,50	0,00	0,75	+0,75
Pesca	1,50	0,00	0,75	+0,75
Explotación de Minas y Canteras (excepto hidrocarburos)	1,50	0,00	0,75	+0,75
Industria Manufacturera (excepto derivados de hidrocarburos)	2,00	0,00	1,50	+1,50
Industria Papelera	7,00	3,00	6,00	+3,00
Electricidad, Gas y Agua (distribución excepto residenciales)	5,00	0,00	3,75	+3,75
Electricidad, Gas y Agua (residenciales)	4,00	4,00	4,00	-
Construcción	3,00	2,00	2,50	+0,50
Comercio Mayorista, Minorista y Reparaciones (excepto juego, tabaco y bebidas alcohólicas)		5,00	5,00	-
Hoteles y Restaurantes	5,00	4,00	4,50	+0,50
Transporte	3,00	0,00	2,00	+2,00
Comunicaciones	5,00	3,00	5,50	+2,50
Telefonía Celular	7,00	5,00	6,50	+1,50
Intermediación Financiera		5,00	9,00	+4,00
Servicios Financiero (excepto consumidor final)		5,00	9,00	+4,00
Servicios Financiero (consumidor final)	7,00	7,00	9,00	+2,00
Créditos Hipotecarios	0,00	0,00	0,00	-
Actividades Inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler	6,00	4,00	5,00	+1,00
Servicios Sociales y de Salud	5,00	4,00	4,75	+0,75

Fuente: OPC en base a pactos fiscales

- Los servicios conexos a las actividades antes detalladas, y las actividades relacionadas con el juego, el tabaco y las bebidas alcohólicas, no se encuentran sujetas a esas alícuotas máximas.

- En las actividades hidrocarburíferas y sus servicios complementarios, incluidas las actividades de refinera con expendio al público, se continuarán aplicando las alícuotas que para este tributo se establecen en el Título III de la Ley N° 23.966 (y modificatorias), la Ley Nacional de Hidrocarburos, según corresponda, o las normas que las sustituyan.
- No se aplicarán alícuotas adicionales por sobre las establecidas para este tributo.

c. Impuesto de Sellos

- Continuar sin aplicar un tratamiento diferencial basado en el domicilio de las partes, en el lugar del cumplimiento de las obligaciones o en el funcionario interviniente.
- No incrementar las alícuotas correspondientes a los actos, contratos y operaciones que alcancen a las actividades hidrocarburíferas y sus servicios complementarios respecto a las vigentes.
- Establecer una alícuota máxima del 3,5% a la transferencia de inmuebles, del 3% a la transferencia de automotores y del 2% a los restantes actos, contratos y operaciones alcanzadas por este tributo en general.
- No estarán sujetos a las alícuotas máximas los actos, contratos y operaciones relacionados con las actividades de loterías y los juegos de azar.

d. Impuesto Automotor

- Determinar como base imponible del Impuesto, como mínimo, el 95% de las valuaciones que establezca la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios u otras fuentes de información del mercado automotor.
- Fijar como alícuota mínima anual del tributo un 2% de la base imponible determinada conforme lo establecido en el ítem anterior, excepto para el caso particular de los automotores vinculados a actividades productivas.

e. Impuesto Inmobiliario

- Adoptar para el cálculo y determinación de las valuaciones fiscales de los inmuebles los procedimientos y metodologías de valuaciones uniformes establecidos por el OFEVI antes mencionado.
- Fijar la alícuota del Impuesto inmobiliario en un rango entre el 0,5% y el 3% del valor fiscal establecido conforme lo previsto en el punto anterior.

f. Tributos específicos

- Los fiscos locales mantendrán la derogación de los tributos específicos que gravan la transferencia de combustible, gas, energía eléctrica (incluso los que recaen sobre la autogenerada) y servicios sanitarios, excepto que se trate de transferencias destinadas a consumidores finales.

g. Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes

- El Consenso insta a los fiscos locales a la instauración, durante el 2022, de un impuesto a todo aumento de riqueza obtenido a título gratuito, como consecuencia de una transmisión o acto de esa naturaleza (herencias, legados, donaciones, etc.).

Cabe destacar que si bien este impuesto había regido en la mayoría de las jurisdicciones locales, el mismo fue derogado en 1976 por conducto del entonces Ministerio del Interior. En la actualidad, un tributo de esta naturaleza rige únicamente en la Provincia de Buenos Aires (implementado mediante la Ley 14.066 y modificatorias). En Entre Ríos fue implementado en 2013 a través de la Ley 10.197, pero fue derogado en 2018 a través de la Ley 10.553 luego de que una sentencia local de primera instancia lo declarara inconstitucional²¹.

En síntesis, en materia tributaria local, puede observarse una ampliación de los límites impuestos originalmente en 2017, no sólo sobre las alícuotas en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos, sino en las aplicables en el Impuesto de Sellos, aunque en ambos casos sobre la base de la imposibilidad de discriminaciones extrajurisdicción. También se amplió el límite sobre las bases patrimoniales disponibles en la tributación local, elevándose en un punto la alícuota máxima en el impuesto inmobiliario hasta el 3% de la valuación imponible que acuerde el OFEVI y estableciéndose una imposición mínima del 2% anual sobre el parque automotor que no sea afectado directamente a actividades productivas. Finalmente, este acuerdo invita a las jurisdicciones a implementar durante el año 2022 un Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes del estilo al que en ellas regía hasta 1976.

h. En materia de endeudamiento responsable

- Se extienden por un año las cláusulas introducidas en el Consenso 2020 para las provincias y su implementación a los municipios respectivos.

²¹ En el marco del expediente N° 22.363 ("Colegio de Escribanos de Entre Ríos c/Gobierno de la Provincia de Entre Ríos s/ Acción de inconstitucionalidad", del 16/03/17) a instancias de la acción de inconstitucionalidad impulsada por el Colegio de Escribanos de la Provincia de Entre Ríos radicada por ante el Juzgado Civil y Comercial N° 4 de Paraná. El fundamento de la sentencia reposó en la vulneración del principio de igualdad, que en el caso de este tributo es verificada en torno a dos supuestos: 1) se presentaba un tratamiento impositivo distinto para aquellos contribuyentes que se encontraban domiciliados en la Provincia respecto de aquellos que no lo estaban, lo que (a decir del juez) resultaba irrazonable, discriminatorio y contradictorio; y 2) A la par, se vulnera el principio de la igualdad en torno al tratamiento dispensado a los bienes inmuebles urbanos (exentos) y los rurales (gravados).

Asimismo, el juez puso el acento sobre el derecho de propiedad y el principio de no confiscatoriedad, por cuanto el tributo alcanza bienes ya gravados por otros impuestos como Bienes Personales e Inmobiliario. En este entendimiento, la sentencia expresa que "La confiscatoriedad...radica pues en el desconocimiento de la capacidad contributiva del beneficiario provocando un incremento en la carga fiscal impositiva al obligar a los herederos a abonar, a la muerte del causante, un monto oneroso; a la vez que permite invariablemente suponer que se está en presencia de una doble imposición al gravar bienes y rentas que fueron ya objeto de otros impuestos en vida del causante".

La sentencia en cuestión también analiza al impuesto a la luz la protección de la familia, ya que el gravamen impactaba indudablemente sobre la familia, en razón de que no se involucraban bienes recibidos sin esfuerzo, sino que los mismos ya eran gozados por la familia del causante o transmitente, con lo cual resultaba "nulo el crecimiento patrimonial".

Por último, el fallo reparó en que el tributo entendía que las participaciones societarias involucradas en el caso se encontraban dentro de la Provincia de Entre Ríos afectando el impuesto, en consecuencia, las cuotas o participaciones sociales en sociedades domiciliadas en otra jurisdicción, en proporción a los bienes que se encontraran en la provincia. Según el juez ello resultaba inconstitucional ya que "la transmisión por herencia del derecho del socio está establecida por la ley del lugar en el cual tiene su domicilio, por lo cual es inconstitucional que la ley grave las cuotas o participaciones sociales de sociedades domiciliadas en otra jurisdicción".

i. Compromisos en materia de responsabilidad fiscal

- A través de la cláusula decimosegunda, las jurisdicciones adheridas al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal promueven retomar la vigencia de los artículos y/o cláusulas suspendidas de la Ley N° 25.917, con adecuaciones:
 - La regla de límite de crecimiento del gasto estará regida en todos los casos por el incremento del PIB.
 - En atención al impacto de la pandemia del virus Covid-19 en las finanzas públicas durante los años 2020 y 2021, que determinaron las modificaciones introducidas por la Ley N° 27.591, para el año 2022 se considerará un proceso de transición y adecuación en materia de cumplimiento de las pautas de gasto y de empleo público.
 - El producido del endeudamiento gubernamental no podrá destinarse a gastos corrientes, con las excepciones que correspondan.
 - Para el control de cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 15 bis se preverá un mecanismo de información básica a suministrar por las jurisdicciones adheridas.
 - En razón del tratamiento específico de las medidas de política y administración tributaria que se abordan en el presente Acuerdo, corresponde la derogación del Artículo 18 bis

j. Procesos judiciales

- Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se comprometen a abstenerse, por un período de un año, de iniciar procesos judiciales, y suspender por igual término los ya iniciados, relativos al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, a afectaciones específicas de recursos y transferencias de competencias, servicios o funciones. Ello por hechos anteriores a la entrada en vigencia de este Acuerdo, con excepción de aquellos procesos que cuenten con sentencia firme y aquellas acciones que se inicien al sólo efecto de interrumpir la prescripción, cuando ésta se produzca durante el lapso antes referido.

k. Otras disposiciones

- Los saldos que se hallaren pendientes de cancelación en cumplimiento de actualización de las Compensaciones incs. a), b), d) y e) de la Cláusula II del Consenso Fiscal 2017²² se cancelarán en 12 cuotas mensuales iguales, a partir del mes de enero de 2022.
- Las partes podrán acordar llevar a cabo un proceso de compensación total o parcial de los saldos a que hace referencia el apartado anterior con las deudas que registren las jurisdicciones provinciales con el Gobierno Nacional.
- Las partes acuerdan dejar sin efecto las obligaciones asumidas en materia tributaria provincial establecidas con anterioridad a través de los Consensos Fiscales 2017, 2018, 2019 y 2020, teniendo únicamente como exigibles aquellas cuyo cumplimiento se haya efectivizado a la fecha de la firma del presente Consenso, así como las que surgen expresamente de lo estipulado en el mismo. De esta manera se establece una especie de

²² En torno a la eliminación de la afectación específica establecida en el entonces art. 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, a la que ya se hizo mención al tratar el Consenso Fiscal 2017 y que fuera impulsada en torno al mismo.

saneamiento de los compromisos asumidos, en los Consensos firmados de 2017 a la fecha, en materia de tributación local²³.

Síntesis y comentarios finales

El presente documento tuvo como objetivo principal actualizar el análisis de la evolución del Federalismo Fiscal argentino desde el punto de vista normativo, que en trabajos anteriores de esta Oficina había abarcado el período 1853-2018, para incorporar las novedades que fueron surgiendo en años posteriores. Sin embargo, el alcance de las modificaciones observadas y fundamentalmente los conflictos que las motivaron obligaron además a reanalizar diferentes acuerdos Nación-provincias a la luz de esos conflictos y de las soluciones que se buscó darles.

En esta actualización y revisión de la evolución del Federalismo Fiscal argentino, el foco estuvo puesto en el período 2016-2021, caracterizado por la firma de seis distintos convenios entre la Nación y las provincias, en los que se abordaron distintas temáticas y que gozaron de distintos niveles de adhesión e implementación. El corte cronológico se remite al fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) de noviembre de 2015, en el que se pronunció de manera favorable al reclamo de las provincias de Córdoba, San Luis y Santa Fe respecto de la detracción del 15% de la masa coparticipable con destino al financiamiento del sistema nacional de Seguridad Social. Esta significativa novedad dio inicio a una era de pactos que buscaron abordar esta y otras situaciones problemáticas no resueltas que se habían ido sucediendo y acumulando en los años previos.

Al respecto, en este trabajo se destacó la ausencia de una nueva Ley Convenio posterior a la reforma constitucional de 1994 como una de las principales fuentes de conflictividad en el marco del sistema federal fiscal argentino. Ello se hizo particularmente evidente en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuyo estatus constitucional no se encuentra debidamente reflejado en la Ley 23.548, lo que generó, entre otras, una controversia respecto de su coeficiente de coparticipación que se encuentra aún pendiente de un pronunciamiento de fondo por parte de la CSJN.

En ese marco general, el pronunciamiento de la CSJN de fines de 2015 dio lugar primero al Decreto 406/2016 que creó el “Programa Acuerdo Para el Nuevo Federalismo”, a los que le siguió la firma en mayo de 2016 del Acuerdo Nación-Provincias, que consolidó la eliminación, de manera progresiva y escalonada, de la detracción de 15% de la masa coparticipable durante los años 2016 a 2020.

Pero a su vez, las modificaciones en el reparto relativo entre las jurisdicciones subnacionales continuaron a raíz del Decreto 194/2016, que abrió un camino de sucesivas modificaciones en la participación del reparto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que derivaron en el conflicto entre dicha jurisdicción y el gobierno nacional, que como se señaló se encuentra pendiente de resolución de fondo por parte de la CSJN al momento de la elaboración de este documento. También, derivado de esto, se encuentra presentado un reclamo por parte de la Provincia de Buenos Aires ante la Corte Suprema respecto de la interrupción de las transferencias al Fondo de Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires desde 2024 con el dictado del Decreto 192/2024.

A su vez, desde 2017 se firmaron cinco Consensos Fiscales, en el que el primero de ellos (“Consenso Fiscal 2017”) también corregía la participación secundaria del régimen, en este caso mediante la eliminación del “Fondo del Conurbano Bonaerense” que para ese entonces también se encontraba a consideración de la CSJN. Adicionalmente, este Consenso establecía acuerdos hacia una reducción

²³ Ello resultó necesario ya que la activación y desactivación, en cortos períodos de tiempo, de los compromisos asumidos en los distintos Consensos atentaba abiertamente contra la seguridad jurídica y los principios que nutren al federalismo fiscal.

Este saneamiento no le era aplicable a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que había contraído los compromisos del Consenso Fiscal 2017 -a diferencia de San Luis y La Pampa-. No obstante, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través de la Ley 6.383, Tarifaria para el año 2021, denunció el Consenso Fiscal 2017.

de la carga fiscal federal que, entre otras cosas, disponía el compromiso por parte del gobierno nacional de no incrementar la tributación patrimonial, la eliminación por parte de las provincias de la discriminación de extraña jurisdicción y una reducción progresiva de alícuotas de los principales tributos provinciales.

Finalmente, a partir del año siguiente, le sucedieron cuatro consensos similares suscriptos en los años 2018, 2019, 2020 y 2021, en los que la situación económica del país obligó a postergar, suspender, posponer o desactivar la mayor parte de las obligaciones y compromisos asumidos en 2017, provocando de tal manera una imprevisibilidad jurídica fiscal en general y federal en particular, que se reflejó, por ejemplo, en la denuncia en 2020 del Consenso Fiscal 2017 por parte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En este marco de alta conflictividad respecto de las potestades del reparto de fondos, aquellas reducciones de presión tributaria nacional y local originalmente pactadas debieron finalmente relajarse y en algunos casos revertirse ante la inestabilidad económica reinante en el período analizado y ante las necesidades fiscales que el nuevo contexto macroeconómico impuso.

En conclusión, puede observarse que la pasividad respecto del incumplimiento constitucional en materia de Coparticipación Federal profundiza cada vez más el distanciamiento entre el estático marco normativo original del sistema federal argentino y las dinámicas necesidades fiscales de los actores que lo componen. Se ha buscado subsanar esta brecha con la proliferación de múltiples acuerdos de distinta índole, que en algunos casos han dado respuesta a los conflictos más apremiantes pero que en general repiten o terminan generando los mismos problemas que buscaron resolver.

En tal contexto, el cumplimiento de compromisos fiscales resultó insostenible, ya no sólo por las tensiones que se provocan naturalmente en contextos de escasez de índole económica, sino porque la propia indefinición de las bases del federalismo fiscal argentino resulta en una fuente adicional de tirantezas en la materia, como viene demostrándose a través de la nueva y variada conflictividad descrita para los últimos años.

BIBLIOGRAFÍA Y ANTECEDENTES.

Anderson (2010), “Una introducción comparada al federalismo fiscal”, Marcial Pons, Madrid, España.

Asensio (1996), “Federalismo Fiscal y coparticipación impositiva en un marco de equidad y solidaridad”, Centro de Estudios Científicos y Técnicos de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas.

Basualdo (2010), “El sistema de coparticipación federal de impuestos en la actualidad”, Documento de Trabajo5, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA).

Behm (2016), “El vetusto Fondo del Conurbano Bonaerense a 22 años de la última reforma constitucional”, DPI Cuántico, Derecho para Innovar, doctrina en dos páginas, Diario Constitucional y derechos Humanos,132.

Behm (2020), La situación constitucional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ante el sistema de coparticipación federal. Las derivaciones del recorte y del acrecentamiento de sus recursos coparticipables a través de Decretos del Ejecutivo Nacional, Revista de Derecho Administrativo, N° 132 Noviembre/Diciembre. 2020

Behm (2022), “El sostenido sendero hacia la desfederalización fiscal: entre la coerción, la inobservancia constitucional y la inestabilidad pactista. El caso de los Consensos Fiscales suscriptos entre 2017 y 2021”, Revista de Derecho Administrativo N° 141, Abeledo Perrot, Mayo-Junio 2022.

Casás (2004) “Semblanza del profesor José Antonio Terry”, Facultad de derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Frías (1998) “El proceso federal argentino. De la decadencia a la recuperación”, T. I, Córdoba.

Cetrángolo, O. y Jiménez, J.P. (1998), “Algunas reflexiones sobre el federalismo fiscal en la Argentina”, Desarrollo Económico, Número Especial, Vol. 38, Buenos Aires.

Frías (1998), “Las relaciones federales y sus nuevos escenarios”, en El proceso federal argentino II”, Córdoba, El Copista.

Giuliani Fonrouge(1993), Derecho Financiero, Volumen I, Buenos Aires, Depalma.

González Bertomeu (2012)“El derecho a la igualdad”, coordinado por Roberto Gargarella y Marcelo Alegre,Abeledo Perrot, Buenos Aires.

Oficina de Presupuesto del Congreso (2025), Relación Fiscal Nación – Provincias. Evolución 1993 – 2023. Noviembre 2025.

Palacio (2003), “Coparticipación Federal”, SAIJ.

Pérez Hualde (1999), “Coparticipación Federal de Impuestos en la Constitución Nacional”, Deplama, Buenos Aires.

Porto, A y otros (1996), Estudio sobre Finanzas Provinciales y el Sistema de Coparticipación de Impuestos. Cuadernos de Economía Nro. 15. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Abril de 1996.

Porto (2016), “Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales a nivel subnacional en Argentina”, Banco Interamericano de Desarrollo.

Rojo (2012), “Coparticipación federal de impuestos, reingeniería conceptual”, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires.

Sagües “Inconstitucionalidad por omisión de los poderes legislativo y ejecutivo. Su control judicial”.

Somers (1952), “Finanzas Públicas e Ingreso Nacional”, Fondo de Cultura Económica, México.

Spisso (2007), “Derecho Constitucional Tributario”, Lexis Nexis, Buenos Aires.

Uriburu (2017), “El bien común y la doctrina de la inmunidad de los instrumentos de gobierno”, El Derecho, Buenos Aires.

Anexo 1 - Consensos fiscales (actualización)

PACTO	Fecha de suscripción y norma que lo ratifica	Jurisdicciones firmantes	Objetivos	Establece/prorroga impuestos Establece/prorroga afectaciones específicas	Deroga Impuestos	Financiamiento	Coparticipación
Acuerdo Nación-Provincias 2016	16/5/2016. Ley N° 27.260	Todas las jurisdicciones a excepción de Córdoba, Santa Fe y San Luis	Eliminar progresivamente la detracción del 15% establecida en el Pacto I y asignar financiamiento a las provincias	Elimina progresivamente, a razón de 3% por año calendario y hasta llegar a 2020, la detracción del 15% contenida en el Pacto I.	x	Nación podrá asignar préstamos de libre disponibilidad a las provincias, cancelables a los 4 años,	x
Consenso Fiscal 2017	16/11/2017. Ley N° 27.429	Todas las jurisdicciones con excepción de San Luis. La Pampa nunca lo ratificó legislativamente. CABA denunció este pacto.	Aumentar inversión; empleo privado; disminuir la carga fiscal; armonización tributaria; reducción del déficit; concluir con los litigios por coparticipación	Deroga la afectación específica del IG (art. 104 LIG)	Provincias: 1) IIBB (eliminar tratamientos diferenciales, realizar determinadas desgravaciones, establecer una disminución progresiva de alícuotas y adecuar regímenes de recaudación); 2) Impuesto de Sellos (eliminar tratamientos diferenciales, no incrementar ciertas alícuotas y reducir las restantes d manera progresiva); 3) Impuesto Inmobiliario (adoptar para su cálculo las valuaciones del organismo federal que se crea y respetar rango de alícuotas); 4) Eliminar tributos sobre la nómina salarial y los que recaen sobre la energía y servicios sanitarios.	Compensación a las provincias por la eliminación de la afectación específica del IG	Obligación de impulsar una nueva ley de coparticipación (a cumplir antes de 31/12/2019)
				Prorroga la vigencia del Impuesto al Cheque			Afecta el 100% del Impuesto al Cheque con destino a Anses
				Prorroga todas las asignaciones específicas hasta una nueva ley de coparticipación o hasta el 31 de diciembre de 2022 (lo que ocurra primero)		Emitir un bono a 11 años para las provincias (se excluye a Buenos Aires) y CABA	Se propone modificar el porcentaje de coparticipación de CABA a los efectos de mantener la igualdad con el resto de las jurisdicciones fruto de la derogación de la afectación específica del IG y el incremento de la asignación del impuesto al cheque.
				Nación se compromete a no realizar detracciones a la masa coparticipable, con destino a la Anses, a las provincias que obtengan sentencias favorables en la CSJN		Compensar a Buenos Aires por la eliminación de la afectación específica del IG	
				Nación se compromete a no crear nuevos impuestos nacionales sobre el patrimonio ni incrementar las alícuotas del IBP		Municipios: Adecuación de tasas municipales a una prestación efectiva del servicios y base imponible razonable. Bases públicas de información	Las provincias se comprometen a desistir de los procesos judiciales por temas relativos a la coparticipación y afectaciones específicas
Consenso Fiscal 2018	13/9/2018. Ley N° 27.469	No suscribieron el Pacto las provincias de San Luis, La Pampa, Santa Cruz, Formosa y Santa Fe. Sí firmaron, pero no adhirieron, Chaco, Chubut, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.	Busca amortiguar el impacto de la situación económica verificada en 2018	Se propone derogar determinados beneficios fiscales en el IG	Se pospone por un año calendario el cronograma de reducción de alícuotas establecido, en el Consenso Fiscal 2017, para el Impuesto de Sellos	x	x
				Se deja sin efecto la obligación del Consenso Fiscal 2017 para no incrementar las alícuotas del IBP			

Fuente: OPC en base a pactos fiscales

PACTO	Fecha de suscripción y norma que lo ratifica	Jurisdicciones firmantes	Objetivos	Establece/prorroga impuestos Establece/prorroga afectaciones específicas	Deroga Impuestos	Financiamiento	Coparticipación
Consenso Fiscal 2019	17/12/2019. Ley N° 27.542	Todas las jurisdicciones con excepción de San Luis y La Pampa	Busca amortiguar el impacto de la crisis económica verificada en 2019	Prorroga compromisos asumidos en Consensos anteriores.	Suspende hasta el 31/12/20 determinados compromisos asumidos en Consensos anteriores, como el cumplimiento del cronograma de alícuotas en IIBB, desgravaciones, etc.	x	x
Consenso Fiscal 2020	4/12/2021. Ley N° 27.634.	Todas las jurisdicciones con excepción de San Luis, La Pampa y CABA.	Busca amortiguar el impacto de la crisis económica verificada producto del COVID-19	Ídem 2019.	Ídem 2019.	x	x
Consenso Fiscal 2021	27/12/21. Ley N° 27.687.	Todas las jurisdicciones con excepción de San Luis, La Pampa y CABA.	Armonización tributaria. Reducir la evasión. Promoción de la inversión. Generación de empleo. Mayor incidencia de impuestos patrimoniales. Endeudamiento responsable. Responsabilidad fiscal. Reducción de litigiosidad.	Establece nuevos escenarios alícuotarios en materia de tributación local, el que regirá a futuro. Dispone el establecimiento en 2022 de un impuesto a la transmisión gratuita de bienes.	x	Los saldos que se hallaren pendientes de cancelación en cumplimiento de actualización de las Compensaciones del Consenso Fiscal 2017 (incs. a, b, d y e de la Cláusula II) se cancelarán en 12 cuotas mensuales iguales, a partir del mes de enero de 2022. Las partes podrán acordar llevar a cabo un proceso de compensación total o parcial de esos saldos con las deudas que registren las jurisdicciones provinciales con el Gobierno Nacional.	x

Fuente: OPC en base a pactos fiscales

ANEXO 2 – Jurisprudencia

- CSJN, “Sociedad Anónima Mataldi Simón Limitada v. Provincia de Buenos Aires”, 1927.
- CSJN, “Ford Motor Argentina S.A.”, 1974.
- CSJN, “S.A. Petroquímica Argentina - P.A.S.A.”, 1977.
- CSJN, “Compañía General de Combustibles S.A s/ recurso de apelación”, 1993.
- CSJN, Asociación de Grandes Usuarios de Energía Eléctrica de la República Argentina (AGUEERA) c/ Buenos Aires, Provincia de y otro s/ acción declarativa”, 1999.
- CSJN, “Gómez Diez, Ricardo y otros”, 1999.
- CSJN, “El Cóndor c/ Buenos Aires”, 2001.
- CSJN, “Salta, Provincia de c/ Estado nacional s/ acción de amparo”, del 2005.
- CSJN, “Pan American Energy LLC Sucursal Argentina c/ Chubut”, 2012.
- CSJN, Municipalidad de Capital s/ amparo”, 2014.
- CSJN, “San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y cobro de pesos”, 2015.
- CSJN, “Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, 2015.
- CSJN, “Córdoba, provincia de c/ Estado Nacional y otro s/ medida cautelar, 2015.
- CSJN, “Formosa, Provincia de c/ Estado Nacional s/ medida cautelar”, 2016.
- JCC N° 4 (Paraná), “Colegio de Escribanos de Entre Ríos c/Gobierno de la Provincia de Entre Ríos s/ Acción de inconstitucionalidad”, 2017.
- CSJN, “Municipalidad de la Ciudad de La Banda c/ Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero s/ conflicto entre poderes públicos”, 2018.
- CSJN, “Gobierno de la Ciudad Autónoma -de Buenos Aires c/ Córdoba, Provincia de s/ ejecución fiscal”, 2019.
- CSJN, “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional s/ Ordinario. Decreto 735/PEN/2020”, 2020.
- CSJN, “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad – cobro de pesos”, 2020.
- CSJN, Recusación, ministros de la Corte Suprema, 30 de Noviembre de 2023 (SAIJ: SUA0083742)

Publicaciones de la OPC

La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación fue creada por la Ley 27.343 para brindar soporte al Poder Legislativo y profundizar la comprensión de temas que involucren recursos públicos, democratizando el conocimiento y la toma de decisiones. Es una oficina técnica de análisis fiscal que produce informes abiertos a la ciudadanía. Este informe no contiene recomendaciones vinculantes.

www.opc.gob.ar



Hipólito Yrigoyen 1628. Piso 10 (C1089aaf) CABA, Argentina.

T. 54 11 4381 0682 / contacto@opc.gob.ar

www.opc.gob.ar