



Universidad de San Andrés

Departamento de Economía

Licenciatura en Economía

***La relación entre la perspectiva federal de gobierno en
Argentina y la coparticipación provincial***

Alumno: Mateo Narice

Legajo: 25.189



Universidad de
San Andrés

**La relación entre la perspectiva federal de gobierno en Argentina y la
coparticipación provincial**

Alumno: Mateo Narice

Legajo: 25.189

ÍNDICE

Introducción	2
Historia.....	3
Estudios previos sobre el Federalismo.....	13
Problemática.....	16
Conclusiones.....	31
Referencias bibliográficas.....	35
Otras fuentes.....	38



Universidad de
San Andrés

Introducción

El federalismo argentino, consagrado en la Constitución Nacional, establece la distribución de competencias entre el gobierno federal y las provincias. Un aspecto clave de esta relación es la coparticipación, un mecanismo mediante el cual se distribuyen los recursos fiscales entre la Nación y las provincias.

Si bien la coparticipación ha tenido un impacto significativo en el desarrollo económico y social de las provincias argentinas, permitiendo financiar proyectos de infraestructura, programas sociales y servicios públicos, contribuyendo a reducir las brechas entre regiones, la coparticipación es motivo de análisis y replanteos.

En este trabajo analizaremos tres problemáticas centrales: las tensiones en la distribución de los recursos, la opacidad y falta de transparencia del sistema y la complejidad para alcanzar el consenso político requerido entre Nación y provincias para implementar cambios.

Es importante destacar la perspectiva federal de gobierno en Argentina, que es central para comprender la estructura política y administrativa del país. La nación adopta un modelo federal, lo que implica una distribución de poderes entre el gobierno central y las provincias. Investigar la relación entre la distribución de poderes entre el gobierno central y las provincias es esencial para evaluar la eficacia de este modelo y entender cómo impacta en la toma de decisiones, la asignación de recursos y la gobernabilidad.

La coparticipación provincial, por otro lado, representa uno de los mecanismos más importantes a través del cual se distribuyen los fondos entre el gobierno central y las provincias. Esta práctica tiene consecuencias significativas en términos de equidad, desarrollo regional y capacidad de las provincias para llevar a cabo sus funciones y servicios públicos. El presente trabajo consta de una descripción histórica del

federalismo y de la coparticipación en Argentina, tomando como base la producción teórica que conceptualiza y permite darle sustento a lo planteado. Se continuará con el desarrollo de la mencionada problemática para luego realizar una propuesta elaborada a partir de los lineamientos teóricos y los datos contextuales estudiados.

Historia

Conforme al artículo 1 de la Constitución Nacional, se establece que "La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana, federal, según la establece la presente Constitución".¹ Desde la redacción de las "Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina" por parte de Alberdi, se aborda el tema del federalismo como un modelo innovador adoptado por los Estados Unidos. A pesar de las frecuentes comparaciones entre el federalismo de Estados Unidos y el de Argentina, difieren en varios aspectos: para empezar la Constitución de los Estados Unidos aborda su proceso de modificación mediante la "enmienda", a diferencia de nuestra propia Constitución que, en el artículo 30, detalla el procedimiento para su reforma, el cual, aunque complejo, no es imposible. La reforma constitucional puede abordarse en su totalidad o en cualquiera de sus secciones. La necesidad de modificarla debe ser declarada por el Congreso con el respaldo de al menos dos tercios de sus miembros; no obstante, la modificación no se llevará a cabo sin la convocatoria de una Convención específica para este propósito.

Al igual que en el sistema federal estadounidense, en Argentina cada provincia se rige de manera independiente en asuntos de gran relevancia. Cada provincia

¹ Constitución Nacional Argentina. (1853). Constitución de la Nación Argentina, Artículo 1.

establecerá su propia Constitución bajo el sistema representativo republicano, conforme a los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, asegurando la administración de justicia, el régimen municipal y la educación primaria.

La coparticipación se sancionó en 1935 con las leyes 12.139, 12.243 y 12.147, se logró expandir la recaudación de impuestos nacionales (ventas y réditos) y se establecieron dos mecanismos de distribución. Estos regímenes tenían dos características principales: una coparticipación compensatoria para los nuevos impuestos y una distribución interna en respuesta a la derogación de los impuestos provinciales. En la década de 1950, se estableció un nuevo régimen que se mantuvo hasta 1973, caracterizado por la inclusión de nuevos impuestos, la presencia de tres mecanismos de distribución y un enfoque devolutivo. A partir de 1973, se estableció un nuevo régimen único con la ley 20.221 que tenía varias características destacadas, como la inclusión de todos los impuestos nacionales para su distribución, excluyendo los impuestos sobre el comercio exterior y aquellos cuyos recursos tengan una partida específica por ley, la creación de un fondo de desarrollo regional (3% del volumen coparticipable), el mecanismo de distribución primaria igualitario para nación y provincias: 48,5% para cada uno, el más alto hasta el momento para los estados subnacionales) y coeficientes de reparto secundario basados en criterios específicos novedosos y utiliza indicadores como la población y la dispersión de la población, y la brecha de desarrollo entre regiones.

Por lo expuesto arriba, podemos apreciar que la historia de la coparticipación en Argentina es una trama compleja y cambiante que ha evolucionado a lo largo de las décadas, marcando el pulso de las relaciones fiscales entre el gobierno nacional y las provincias. Aunque la idea de compartir los recursos entre los distintos niveles

de gobierno ha estado presente desde los primeros años de la nación, su implementación ha sido objeto de constantes debates y tensiones políticas. A continuación podemos ver los distintos tributos que fueron siendo incorporados a la coparticipación en cada reforma realizada a lo largo de los años.

Año	Ley	Tributos incorporados
1935	12.139	Internos
	12.143	Ventas
	12.147	Réditos
1946	12.956	Ganancias eventuales y beneficios extraordinarios.
1951	14.060	Sustitutivo a la transmisión gratuita de bienes.
1973	20.221	Tierras aptas para explotación agropecuaria, regularización patrimonial, divisas, parque automotor, valores mobiliarios, aceites lubricantes y los que en el futuro establezca la Nación como impuestos indirectos. También serán incluidos los de asignación específica una vez finalizado el objetivo de su creación.
1988	23.548	Todos los impuestos nacionales existentes o a crearse con las siguientes excepciones:
		<ul style="list-style-type: none"> a) derechos de importación y exportación; b) aquellos cuya distribución esté prevista en otros regímenes; c) aquellos con afectación específica al momento de promulgación de esta norma. Cumplido el objetivo de su creación se incorporarán al esquema.

TABLA 1: Incorporación de tributos al sistema de coparticipación. Fuente: Cetrángolo, (1998).²

En la siguiente tabla podemos observar cómo ha ido variando a lo largo del siglo XX la proporción de los fondos coparticipables, las provincias pasaron de recibir el 17,5% en 1935 al 57,66% en 1988.

² Cetrángolo, O., Jiménez, J. P., & Vega, D. (1998). Algunas reflexiones sobre el federalismo fiscal en la Argentina. Apuntes para el diseño de un nuevo sistema de coparticipación federal de impuestos. *Desarrollo económico*, 293-327.

Leyes	Período	Nación %	Provincias y MCBA %
12.143 y 12.147	1935-1946	82,5	17,5
12.956	1947-1958	79,0	21,0
14.788	1959	66,0	34,0
	1960	64,0	36,0
	1961	62,0	38,0
	1962	60,0	40,0
	1963	58,0	42,0
	1964-1966	54,0	46,0
	1967	59,2	40,8
	1968-1972	61,9	38,1
20.221	1973-1980	46,7	53,3 (a)
	1981-1984	48,5	51,5 (b)
23.548	1988	42,34	57,66 (c)

TABLA 2: Evolución de los coeficientes legales de distribución primaria., Fuente: Cetrángolo, (1998).³

Podemos ver que el 61% destinado a las provincias no se distribuye equitativamente, la Provincia de Buenos Aires es la más perjudicada, ya que, según la ley de 1988, debería recibir el 20% de la coparticipación, a pesar de representar casi el 39% de la población del país. En cambio, Tierra del Fuego recibe solo el 1,1% de los fondos, a pesar de tener el 0,4% de la población.

Para mencionar el contexto más reciente, en su artículo José Giménez nos presenta los últimos datos disponibles del año 2022 (Ver tabla 3) y lo más destacable es que en dicho año, la Provincia de Buenos Aires fue el distrito que más fondos nominales recibió (\$1.471.986 millones), pero si se tiene en cuenta el factor poblacional (\$83.780) se ubicó entre los últimos lugares, sólo superada por la Ciudad de Buenos Aires (\$45.330). También sobresalen inequidades como las siguientes: la provincia que más fondos coparticipables per cápita percibe es Tierra del Fuego, con \$398.000. Le siguen Catamarca (\$388.000), Formosa (\$371.000), La Rioja (\$329.000), La Pampa (\$320.000) y Santa Cruz (\$295.000).

³ Cetrángolo, O., Jiménez, J. P., & Vega, D. (1998). Algunas reflexiones sobre el federalismo fiscal en la Argentina. Apuntes para el diseño de un nuevo sistema de coparticipación federal de impuestos. *Desarrollo económico*, 293-327.

La Ciudad de Buenos Aires es la jurisdicción que menos fondos recibe de Nación en proporción a sus ingresos: apenas el 16,4% del total (10,7% de ingresos tributarios y 5,7% de transferencias corrientes y de capital). En tanto, el 77% de sus ingresos provienen de recaudación propia y el 6,6% restante corresponden a otros ingresos propios.⁴

Provincia	Coparticipación total (\$ miles)	Coparticipación per cápita (\$ miles)
Buenos Aires	1.471.986.972,70	83,78
CABA	141.448.134,50	45,33
Catamarca	166.946.524,00	388,65
Córdoba	548.828.249,10	137,93
Corrientes	234.656.066,50	195,95
Chaco	310.889.104,70	272,00
Chubut	99.735.079,80	165,37
Entre Ríos	302.145.088,10	211,82
Formosa	224.829.320,60	370,98
Jujuy	175.440.845,70	219,86
La Pampa	117.179.242,80	320,14
La Rioja	126.616.873,60	329,21
Mendoza	257.029.916,60	127,59
Misiones	209.013.335,10	163,17
Neuquén	109.576.887,40	150,81
Río Negro	155.527.747,20	204,09
Salta	241.479.188,10	167,62
San Juan	206.560.512,80	252,45
San Luis	138.782.642,00	256,57
Santa Cruz	98.529.417,00	295,46
Santa Fe	564.255.289,30	158,65
Santiago del Estero	255.750.287,10	242,64
Tucumán	294.109.905,00	172,68
Tierra del Fuego	75.925.225,10	398,26
TOTAL	6.527.241.854,80	142,61

Tabla 3: Coparticipación nominal y per cápita. Fuente: Chequeado.com en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

⁴<https://chequeado.com/el-explicador/coparticipacion-federal-como-se-reparte-la-recaudacion-de-impuestos-entre-las-provincias/>



Gráfico 1, Fuente: Consultora Invecq en base a datos de la CEPAL.

En el Gráfico 1 profundizamos las inequidades mencionadas en el párrafo anterior pero desde la dimensión de pesos recibidos por provincia vs. pesos aportados por provincia.

Durante ciertos periodos de la historia argentina, el gobierno central ha tendido a retener una parte significativa de los recursos, limitando las asignaciones a las provincias. Esto ha llevado a desequilibrios financieros y a tensiones entre los distintos niveles de gobierno. En otros momentos, se han implementado reformas en busca de una mayor equidad en la distribución de los fondos, buscando fortalecer el federalismo fiscal.

La coparticipación también ha sido afectada por crisis económicas y situaciones de emergencia, donde el gobierno central ha tenido que adoptar medidas extraordinarias alterando temporalmente los porcentajes de distribución para hacer frente a desafíos económicos. Al respecto Cetrángolo (1996) expone:

“La complejidad de la crisis macroeconómica muchas veces generó la necesidad de aplicar políticas de estabilización que directa o

indirectamente, repercutieron sobre la evolución real del tipo de cambio y sobre la rentabilidad de las actividades económicas radicadas en las diferentes regiones. como consecuencia de ello, se afectó la generación de recursos fiscales en las provincias de dos maneras: en primer lugar, al reducir las bases imponibles, y en segundo término al alentar demandas tendientes a reducir la presión impositiva local (mediante la reducción de alícuotas y la eliminación de impuestos) con el objeto de lograr mejoras en la rentabilidad empresaria utilizando instrumentos fiscales. Finalmente, también debe considerarse la modificación en la estructura jurisdiccional del gasto público debido a razones macroeconómicas. Por ejemplo la negociación de la deuda pública durante los años '80 llevó a ubicar la totalidad de ésta y la atención de sus servicios en el Presupuesto Nacional, generando una asimetría en donde la Nación sobrellevó, en los hechos, el mayor peso del ajuste externo".⁵

Astigueta (2003) describe este período en la misma línea:

"A partir de 1989, ocurre un fenómeno singular: el Gobierno Federal inicia un proceso de devolución de competencias a las provincias en materias propias de ellas como la salud, la educación, el transporte, etc., pero no renuncia al ejercicio de facultades tributarias en materia de contribuciones directas, ni propicia la vuelta a un sistema de separación y concurrencia de fuentes. Las provincias admiten esto y sólo reclaman que la "transferencia" de servicios sea acompañada de la " transferencia" de recursos para atenderla. Esto era razonar como

⁵ Cetrangolo, O. (1996). Comentario al trabajo: Organización del Seguro de Salud en la Argentina Análisis y propuesta de reforma. Desarrollo Económico, 307-310.

si el nuestro fuera un régimen unitario con descentralización administrativa y sistema de asignaciones condicionadas . [...] Las urgencias monetarias del déficit fiscal del Gobierno Federal, atribuido al déficit previsional y al crecimiento de la deuda externa, pretendieron justificar la violación reiterada de la ley 23.548 que, en 1992, llevó la relación de la distribución primaria anteriormente consignada a un 58% y un 42% respectivamente en forma aproximada, lo que significó una detracción de recursos a las provincias de aproximadamente 3.600 millones de pesos. [...] Las provincias, no obstante un aumento sostenido de la recaudación de impuestos, por esos años se encontraron con un abultado déficit fiscal y con la circunstancia de que el mayor gasto financiado tomaba ya como garantía los recursos de coparticipación, lo que repercutió con efectos conocidos en las economías regionales. Estos pactos constituyen una etapa en la vida de las relaciones financieras entre Nación y Provincias signada por la ilegalidad o la inconstitucionalidad. Pero aún más por esos años se ahonda , según la conocida expresión del tributarista Dr. Osvaldo Casas, el "laberinto de la coparticipación" mediante el dictado de diversas normas que se van apropiando de recursos coparticipables de las provincias provocando un verdadero intríngulis normativo".⁶

Un caso reciente que lo simboliza a la perfección y que terminó en la Corte Suprema de Justicia de la Nación es el de CABA y el Poder Ejecutivo Nacional. El disparador del conflicto fue la quita arbitraria de fondos para asignarlos a la Provincia de

⁶Astigueta, Sebastián (2003). Régimen de coparticipación federal: realidad actual y alternativas posibles.

Buenos Aires “En septiembre el Gobierno porteño pidió al máximo tribunal declarar la nulidad e inconstitucionalidad del decreto nacional que redujo de 3,50% a 2,32% la coparticipación e interpuso una medida cautelar para frenar la sangría de \$150 millones diarios que dejó de percibir desde entonces.” Orfano, B. (2020).⁷

Tras las disputas mencionadas durante los años 80, la Reforma Constitucional de 1994 introdujo el sistema de Coparticipación. La convención reformadora abordó las complejas problemáticas del federalismo y la falta de consenso sobre temas como la coparticipación. Se estableció un completo sistema de coordinación financiera, destacando el crucial esquema de reparto de impuestos en el artículo 75 inc. 2, cuya interpretación debe ser sistemática.

La Constitución ahora impone un sistema de coparticipación para contribuciones internas indirectas y directas temporales del Gobierno Federal. Los recursos distribuidos incluyen contribuciones internas e indirectas establecidas por ley nacional, así como contribuciones directas temporales proporcionalmente iguales en todo el territorio. Excluye derechos aduaneros y contribuciones ya asignadas específicamente por ley nacional. Los criterios de distribución consideran las competencias de cada jurisdicción y buscan equidad y solidaridad para el desarrollo nacional. La Convención permitió la extracción de recursos mediante asignaciones específicas, lo que complica la implementación del régimen.

En resumen, se destaca lo siguiente: Una mayor solidaridad federal en términos de coparticipación e igualdad de oportunidades; autonomía municipal, que debe ser regulada por cada provincia; la creación de regiones como parte de la reforma; la posibilidad de acuerdos internacionales, siempre y cuando no afecten la política

⁷ Orfano, B. (2020, Dic 14). Larreta vuelve a la corte para ampliar su denuncia por la quita de coparticipación. El Cronista Comercial Retrieved from <https://www.proquest.com/newspapers/larreta-vuelve-la-corte-para-ampliar-su-denuncia/docview/2470252256/se-2>

exterior ni el crédito público de la Nación, y con la aprobación del Congreso; transferencias con la reasignación de recursos; el reconocimiento del dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales y el derecho de las provincias a conservar organismos de seguridad social para sus empleados públicos y profesionales.

En su artículo periodístico Cabot, D. (2022) destaca la falta de acciones concretas desde 1996: “Durante los últimos años la autonomía es obra de la Constitución de 1994, que estableció que en los dos años subsiguientes, es decir hasta 1996, se sancione una nueva ley de coparticipación. [...] La política argentina jamás avanzó en una solución sobre el asunto. Se hicieron pactos y acuerdos provisorios que se tornaron inamovibles. Aquella imposición constitucional se convirtió en algo de imposible cumplimiento. Por más federal que sea la organización del país, ningún gobernador cederá algo de su porción”⁸. Respecto de esta falta de acción frente al mandato constituyente Juan J. Llach (2022) reparte la responsabilidad no sólo a las provincias sino también al ejecutivo Nacional:

“Este año evocamos el vigésimo sexto aniversario del incumplimiento de la Constitución de 1994 que obligaba a votar una ley de coparticipación federal, a más tardar, en 1996. Desde Buenos Aires, suele culparse de esto a las provincias, pero lo cierto es que la responsabilidad es compartida. Por el lado del Poder Ejecutivo Nacional, en los casi 28 años transcurridos desde la Constitución de 1994, ningún presidente envió al Congreso un proyecto de

⁸ Cabot, D. (2022, Dec 29). Coparticipación: Una cuenta pendiente desde menem que persigue a Alberto Fernández. CE Noticias Financieras Retrieved from <https://www.proquest.com/wire-feeds/coparticipación-una-cuenta-pendiente-desde-menem/docview/2759694569/se-2>

coparticipación. En cambio, todos los presidentes que pudieron hacerlo, se arrogaron más y más poderes y recursos. La proporción de recaudación de impuestos provinciales sobre el total aumentó levemente entre 1991 y 2020. Dicho en otras palabras, la Nación es la gran recaudadora, como si dijera paternalmente a las provincias “dejen que yo recaudo, después repartimos”. Con rarísimas excepciones, ni provincias ni municipios se han mostrado incómodos con este arreglo, prefiriendo dedicarse a gastar y no ser el “malo” ante los contribuyentes. De lo que venimos diciendo, resulta que la Argentina es uno de los países, federales o no, con mayor diferencia entre las menguadas responsabilidades de recaudación y las crecientes de gasto público de los gobiernos sub-nacionales, resultando así que la Argentina es uno de los países federales con menor correspondencia fiscal”⁹.

Universidad de

Estudios previos sobre el Federalismo

Oscar Cétrángolo, (1998)¹⁰ se enfoca en discutir las bases conceptuales y los argumentos históricos e institucionales en favor de cada una de las diferentes formas posibles de reparto, buscando una relación más sana y transparente entre la Nación y las provincias. Carlos Gervasoni, (2018)¹¹ introduce el concepto de “provincias rentísticas”, profundiza sobre la características regresivas en términos de

⁹ Llach, J. (2022). Para que la Argentina crezca con equidad es necesario un cambio copernicano del federalismo.

¹⁰ Cetrángolo, O., Jiménez, J. P., & Vega, D. (1998). Algunas reflexiones sobre el federalismo fiscal en la Argentina. *Apuntes para el diseño de un nuevo sistema de coparticipación federal de impuestos*. *Desarrollo económico*, 293-327.

¹¹ Gervasoni, C. (2018). *Hybrid regimes within democracies: Fiscal federalism and subnational rentier states*. Cambridge University Press.

federalismo del sistema de coparticipación argentino, aplica el concepto de enfermedad holandesa en las provincias de alta dependencia de los ingresos coparticipables y es especialmente crítico del impacto que esto tiene en la forma de gobierno de dichas provincias. Gervasoni (2021) presenta su interpretación del federalismo argentino, que resalta como un elemento clave del síndrome de debilidad institucional del país, sus distorsiones, inequidades y complejidades, y sus consecuencias negativas. También ataca la cuestión de la incongruencia entre el tamaño demográfico-económico de las provincias y su peso político (con extrema sobrerrepresentación legislativa de las escasamente pobladas), el alto desequilibrio fiscal y la arbitraria e inequitativa distribución de los recursos fiscales entre provincias¹².

Rezzoagli, (2011) aporta claridad respecto de cómo es la matriz distributiva y realiza un análisis exhaustivo de la interacción interjurisdiccional a la hora de recaudar y la ejecución del gasto: “ [...] no extendiéndolo tanto (el gasto) al ámbito municipal, ha afirmado lo que se conoce como un importante desequilibrio fiscal vertical, que reduce la denominada corresponsabilidad fiscal y consolida una separación acentuada entre las decisiones de recaudar y gastar, además que genera fenómenos de ilusión fiscal al momento en que hace invisible a los contribuyentes de las distintas regiones las eventuales tendencias a la expansión del gasto. Por lo tanto, existe una estructura vertical dependiente de las provincias a la Nación, reflejada en la participación que mantienen los recursos nacionales en el sostenimiento del total de los ingresos tributarios”¹³.

¹² Gervasoni. (2021). Federalismo, desarrollo y democracia en la Argentina contemporánea.

¹³ Rezzoagli, Luciano Carlos; Asimetrías regionales y federalismo fiscal: un enfoque jurídico-financiero institucional del caso argentino; Universidad Nacional del Litoral. Facultad de Ciencias Económicas; Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal; 11; 17; 11-2011; 113-131.

Por su parte J. Llach (2013) utiliza indicadores de dispersión de los productos geográficos brutos per cápita y regresiones de corte transversal para el período 1950-2010. Los resultados aportan escasa evidencia a favor de la convergencia, incluyendo a la Ciudad de Buenos Aires, mientras que el capital humano resulta clave para explicar el desempeño económico provincial. Por su parte, las transferencias intergubernamentales no muestran servir significativamente como instrumento de desarrollo regional. En cambio, los datos sí brindan apoyo parcial al argumento que sostiene que mayor autonomía fiscal redundaría en mayor crecimiento económico. Del análisis se desprende la necesidad de revisar las políticas en temas tales como la educación y el diseño del federalismo fiscal para lograr que los esquemas de distribución de recursos reduzcan efectivamente las disparidades regionales.

Sturzenegger (2003)¹⁴ ahonda en detalles respecto de la problemática del régimen de coparticipación federal de impuestos, en especial, en la asimetría de poder entre los legisladores provinciales y el Poder Ejecutivo Nacional y los Gobernadores, también visibiliza la ausencia de marco legal respecto de fallos de la Corte Suprema de Justicia, permitiendo la arbitrariedad de los poderes ejecutivos provinciales y nacionales. Y señala que “ por estas dos razones se ha ido cayendo en lo que se ha denominado un laberinto fiscal federal, donde existen interrelaciones fiscales federales altamente enmarañadas, con altos costos de transacción, y que muchas veces se compensan o anulan entre sí”. Sebastian Astigueta, (2003) nos brinda un análisis histórico al detalle desde los tiempos en que se fundó el País hasta el día de hoy, permitiéndonos comprender el proceso de puja de poder sobre la recaudación

¹⁴Sturzenegger, A. C. (2003). Hacia una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos en la Argentina. In VII Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal (Buenos Aires, 2003).

entre las distintas jurisdicciones y en particular analizando propuestas de política que podrían resultar beneficiosas desde una mirada federal.

La teoría de "voto con los pies", propuesta por Tiebout (1978), resulta interesante en este contexto, ya que sugiere un mecanismo que fomenta la asignación eficiente de los recursos públicos. Esta teoría es de especial relevancia para el presente trabajo, donde la capacidad del individuo para expresar sus preferencias en términos de ingresos y gastos públicos a través de su movilidad geográfica hacia regiones con políticas públicas acordes a sus gustos se presenta como un factor determinante.

Problemática

En esta sección analizaremos las principales problemáticas, siendo una de ellas la distribución de los recursos.

Gervasoni (2010)¹⁵ introduce el concepto de *provincias rentísticas* para definir a aquellas provincias que recaudan bajos impuestos propios y reciben grandes sumas del gobierno federal. Este fenómeno de inequidad genera dos distorsiones: por un lado implica que si bien la Nación es el principal recaudador de impuestos, sean las provincias quienes ejecuten los gastos y por el otro el volumen de dinero en concepto de la coparticipación es bajo para las provincias más ricas y es alta para las provincias más pobres, que llegan a recibir más de un 75% de recursos provenientes de la coparticipación (Gervasoni, 2010; Artana, Augueste, Cristini, Moskovits, Templado, 2012).

¹⁵Gervasoni, C. (2010). A rentier theory of subnational regimes: Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces. *World politics*, 62(2), 302-340.

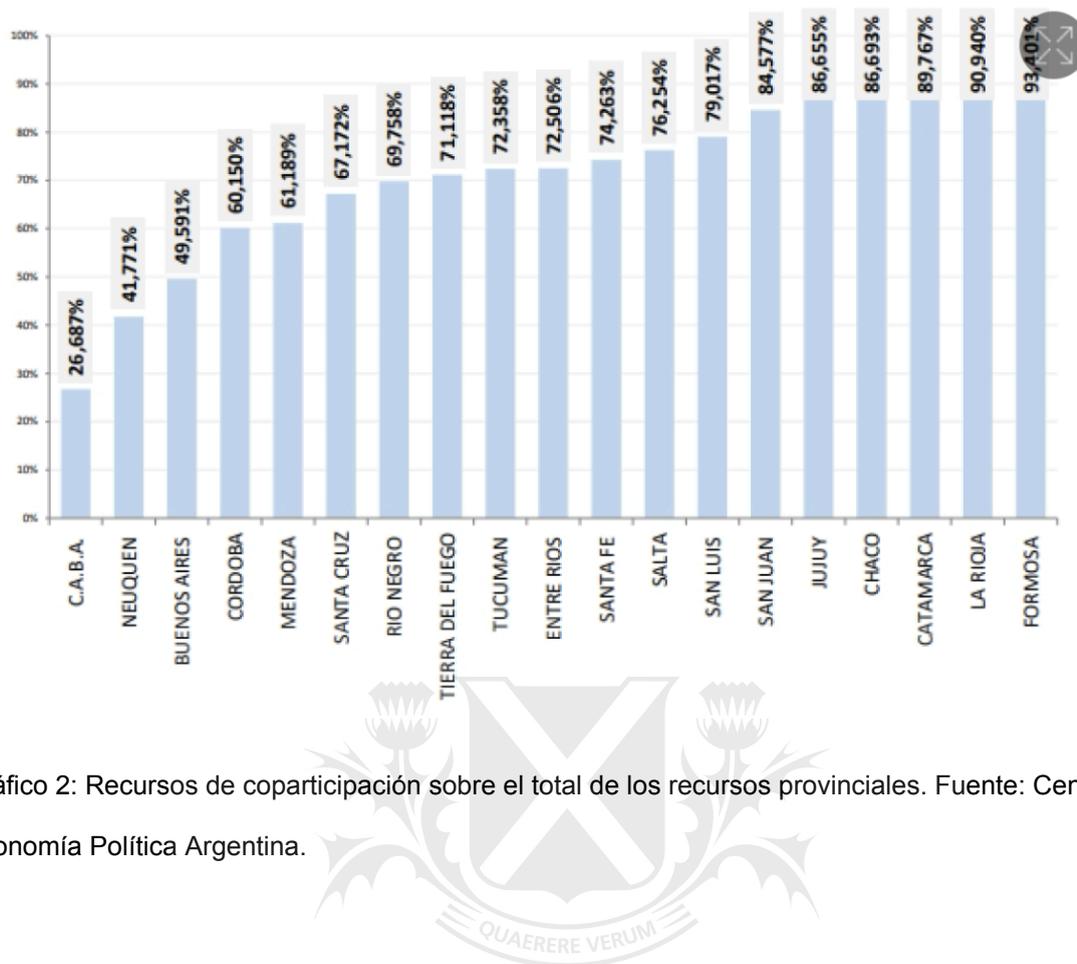


Gráfico 2: Recursos de coparticipación sobre el total de los recursos provinciales. Fuente: Centro de Economía Política Argentina.

Provincia	% del PBG ^a 2005	Población ^b 2010	Transferencias federales corrientes como % del PBG ^c 2001	Ingresos tributarios provinciales como % del PBG ^c 2001	Transferencias federales/Ingresos tributarios provinciales 2001	Transferencias federales per cápita 2003-2007	Regalías de recursos naturales per cápita 2003-2007	Ingresos tributarios provinciales como % de los ingresos totales 2003-2007	Nivel de rentismo
CABA	20,54	3 050,728	n.a.	n.a.	n.a.	278	0	82,1	Rentismo
Buenos Aires	31,70	15 185,336	4,4	4,28	1,0	579	0	46,7	"negativo"
Mendoza	3,93	1 747,801	10,7	5,64	1,9	888	250	27,8	Rentismo Nulo
Santa Fe	7,83	3 264,095	5,6	3,14	1,8	1 065	0	31,3	
Córdoba	7,58	3 396,609	7,2	4,03	1,8	1 048	0	28,7	
Entre Ríos	1,89	1 268,979	10,4	3,41	3,0	1 497	45	20,9	Rentismo bajo
San Luis	0,98	437,544	7,9	2,38	3,3	1 927	0	21,4	
Río Negro	1,26	600,688	10,5	3,11	3,4	1 489	310	20,1	
Tucumán	1,63	1 493,488	10,3	2,76	3,7	1 223	0	19,2	
La Pampa	0,86	337,521	14,3	3,67	3,9	2 412	149	23,2	Rentismo moderado
Salta	1,48	1 245,573	14,8	2,73	5,4	1 185	29	19,5	
Neuquén	2,59	556,528	3,9	2,06	1,9	1 245	2 351	20,3	
Misiones	1,15	1 094,636	16,2	2,95	5,5	1 288	17	16,4	
Chubut	1,88	465,750	5,6	1,41	4,0	1 409	1 505	16,9	Rentismo alto
Tierra del Fuego	0,64	129,929	19,0	3,57	5,3	3 942	1 197	22,4	
San Juan	0,80	705,378	18,5	3,01	6,2	1 877	8	13,1	
Corrientes	1,10	1 024,575	14,3	1,87	7,7	1 500	17	10,9	
Sgo. del Estero	0,83	874,518	25,6	3,33	7,7	1 838	1	10,0	Rentismo muy alto
Jujuy	0,77	689,231	18,9	1,97	9,6	1 793	3	9,4	
Chaco	1,11	1 061,638	28,1	3,08	9,1	1 789	0	9,9	
Catamarca	1,29	396,303	17,4	1,49	11,6	2 636	213	7,9	
Santa Cruz	1,56	230,005	11,1	1,54	7,2	4 004	2 386	13,1	Rentismo extremo
La Rioja	0,42	348,251	25,9	1,23	21,1	3 015	0	7,7	
Formosa	0,48	547,726	33,8	1,33	25,4	2 481	20	4,9	
Total	94,11 ^d	40 134,425	-	-	-	-	-	-	
Media no pond.	-	-	14,5	2,78	6,6	1 767	370	21,0	

a. CEPAL Argentina. <http://www.eclac.org/argentina/default.asp>.

b. INDEC. http://www.indec.mecon.ar/muevaweb/cuadros/2/proyecciones_provinciales_vol31.pdf.

c. Universidad Nacional de La Plata. Gastos y Recursos Provinciales. Total y por Provincias. <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/default.html>.

d. El PBG total no suma 100% porque no todas las actividades económicas pueden ser geográficamente asignadas.

TABLA 4: Indicadores Demográficos, Económicos y Fiscales de las Provincias Argentinas y sus Niveles de Rentismo Fiscal Gervasoni 2018^a, pág. 148.¹⁶

En la Tabla 4 podemos ver que Santa Cruz es la provincia que más recursos (per cápita) recibe de la Nación y CABA la que menos, (entre ellos hay una relación de más de 14 a 1: Santa Cruz \$4.004 y CABA \$278). Respecto de datos más actuales (2022) en la Tabla 3 se observa que la relación de las transferencias medidas per cápita entre Santa Cruz y CABA es de 6,52 a 1. La reducción en la brecha no se da por un progreso en términos de federalismo, mientras CABA sigue siendo la jurisdicción que menos transferencias recibe medida per cápita, en el año 2022 el tope del ranking ahora lo ocupa Tierra del Fuego con transferencias por \$398.000 por habitante, dando como resultado un cociente vs CABA de 8,78 a 1.

Sin llegar a los extremos se pueden encontrar enormes diferencias entre las provincias de bajo rentismo y aquellas de rentismo medio a extremo, para puntualizar otros casos: Santa Cruz, Tierra del Fuego o La Rioja, en el período 2003-2007 recibían entre 3.000 y 4.000 pesos anuales por habitante, mientras que la Provincia de Buenos Aires recibió 579 pesos anuales por habitante ó en el caso de Mendoza 888 pesos por habitante. Si además de la riqueza de la provincia sumamos al análisis la dimensión del peso demográfico, nos encontraremos con dos conjuntos de provincias: aquellas con mayor riqueza y mayor densidad demográfica como Buenos Aires, CABA, Córdoba, Mendoza, Santa Fe versus el resto de las provincias.

La paradoja radica en que el primer conjunto de provincias son las que concentran la mayor proporción del gasto público y al mismo tiempo son las que menos

¹⁶ Gervasoni, C. (2018). Hybrid regimes within democracies: Fiscal federalism and subnational rentier states. Cambridge University Press.

recursos reciben del Estado Nacional. En el año 2019, la distribución automática de impuestos entre la Nación y las provincias fue de \$2,7 billones. De este monto, el 40% fue a la Nación y el 60% se distribuyó entre las provincias. Entre este 60% que fue a las provincias se observa que: La provincia de Buenos Aires recibió el equivalente a \$21 mil por habitante, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires recibió \$28 mil por habitante, el resto de las provincias recibió en promedio \$48 mil por habitante¹⁷.

En palabras de Gervasoni:

“La visión convencional es que necesitan ser subsidiadas porque son pobres; la visión que presento aquí es la opuesta en dos sentidos: a) varias de las subsidiadas no son pobres y b) las que sí lo son permanecen en ese estado justamente porque son subsidiadas. La “enfermedad holandesa” producida por las rentas del federalismo fiscal y la falta de interés de los gobernadores –cómodos fiscal y políticamente con el status quo– en promover una actividad económica independiente, explican que décadas de subsidios no hayan producido la deseable convergencia de las provincias más pobres y rentísticas con las más desarrolladas”¹⁸.

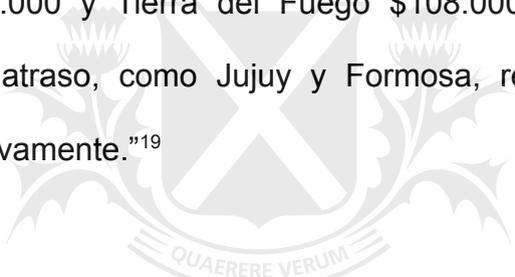
La propia complejidad del sistema de coparticipación, con múltiples fondos y criterios que determinan la distribución de recursos ha generado opacidad y falta de transparencia, dificultando la comprensión y evaluación de su funcionamiento. En palabras de Jorge Colina:

“Lo más pernicioso es que se hacen modificaciones a la coparticipación de manera opaca, discrecional y arbitraria a través de

¹⁷<https://www.laprensa.com.ar/Se-sigue-reformando-la-coparticipacion-sin-transparencia-484880.note.aspx>

¹⁸ Gervasoni. (2021). Federalismo, desarrollo y democracia en la Argentina contemporánea.

diferentes vericuetos legales y no a través de los canales institucionales (que sería el debate y la sanción de una ley en el Congreso). [...] Estos datos muestran el primer indicio del desorden de la coparticipación. La provincia de Buenos Aires recibe por habitante menos de la mitad de lo que reciben el resto de las provincias. La Ciudad de Buenos Aires, que ahora sería perjudicada con la quita, también recibe menos que el resto. Pero entre el resto de las provincias también hay muchas arbitrariedades. Por ejemplo, Córdoba, Santa Fe y Mendoza reciben unos \$35.000 per cápita, cuando Santa Cruz recibe \$66.000 y Tierra del Fuego \$108.000. Provincias con similar nivel de atraso, como Jujuy y Formosa, reciben \$55.000 y \$90.000, respectivamente.”¹⁹



PROPUESTAS

Universidad de

San Andrés

Una variable de tipo político consiste en que cualquier cambio requiere un consenso entre el gobierno nacional y las provincias, un desafío considerable dada la diversidad de intereses y visiones y las inequidades existentes. Ante los desafíos y controversias, se han propuesto diversas reformas al sistema de coparticipación. Algunas propuestas buscan modificar la distribución de los fondos, mientras que otras abogan por simplificar el sistema y aumentar la transparencia.

En este trabajo propongo un enfoque integral con propuestas para mejorar la transparencia y también encontrar mecanismos de distribución de los fondos

¹⁹

<https://www.laprensa.com.ar/Se-sigue-reformando-la-coparticipacion-sin-transarencia-484880.note.aspx>

coparticipables que se adecuen a la realidad actual. Sobre el primer punto la poca transparencia y el “*laberinto de la coparticipación*” delega más en la política que en las normas el reparto de recursos, dando lugar así a los desvíos que mencionamos anteriormente. La discusión sobre un nuevo modelo de distribución de ingresos entre la nación y las provincias podría ser útil para modificar los incentivos, siempre y cuando se aborden otros aspectos cruciales, como la descentralización de los impuestos hacia las provincias y el establecimiento de un marco institucional sólido que ataque el problema descrito por Vaca y Cao, (2004): “La Argentina exhibe el mayor grado de descentralización del gasto público en América Latina. La mitad del gasto público consolidado es responsabilidad de provincias y municipios; pero en lugar de acompañar la descentralización del gasto con otra igualmente ambiciosa en materia impositiva, se optó por financiar el traspaso de gastos mediante una mayor participación de las provincias en las transferencias intergubernamentales”²⁰. Esta asimetría debe ser resuelta lo antes posible para dar mayor importancia al marco institucional que a la afinidad política. Además es deseable ir hacia un sistema de mayor competencia impositiva (y de bienes públicos) entre provincias por la radicación de los individuos y las empresas privadas. Para presentar un ejemplo: en Estados Unidos, recientemente jurisdicciones con gobiernos republicanos con menores impuestos (Texas, Florida, entre otros) han recibido gran migración interna desde Estados más progresistas con impuestos más altos como California.²¹ Fortalecer el federalismo por la vía de un gran aumento de la transparencia de la coparticipación y de la autonomía fiscal de las provincias incentivaría lo planteado por Rezzoagli, (2011): “Los ciudadanos tienen la opción de ‘*votar con los pies*’, como

²⁰ Cao, H. y Vaca, J. (2004) “La división regional del trabajo en la Argentina: nuevos elementos y tradicionales desequilibrios”, Realidad Económica N° 202 - IADE-Buenos Aires

²¹<https://www.lapoliticaonline.com/usa/texas/advierten-que-la-creciente-migracion-desde-california-puede-tenir-de-azul-a-texas/>

bien lo señala Tiebout (1978); la movilidad de los ciudadanos y la descentralización de la provisión pública son las bases del mecanismo de elección descrito como free rider o “voto con los pies”, es decir, el desplazamiento de la población a los territorios en los que la relación entre los impuestos que se deben pagar y los beneficios que se obtienen sea más satisfactoria. De esta forma, si se asume que los individuos están perfectamente informados y no poseen restricciones para la movilidad geográfica, entonces cada persona podrá escoger aquella combinación de bienes públicos ofrecidos por los distintos gobiernos subnacionales que más se aproximen a sus preferencias personales. [...] la competencia interjurisdiccional es visualizada como un mecanismo que promueve la asignación eficiente de los recursos, al tiempo que constituye un freno o control significativo a la concentración discrecional del poder estatal (Buchanan y Tullock, 1995). Existen estudios que intentan determinar la presencia de migraciones inducidas por políticas públicas y así detectar cuál de estos elementos tiene mayor impacto sobre las decisiones de migrar de los individuos. Entre los más destacados pueden mencionarse los trabajos de Mills, Percy y Wilson (1983)²². En este sentido, un individuo con preferencias por bienes públicos de calidad por sobre su reticencia a pagar más impuestos podría preferir mudarse de Formosa a CABA.

La idea detrás de esta propuesta es que el Federalismo argentino se parezca más al federalismo en otros países dado que “En comparación con lo que ocurre en otros países federales del mundo, las asimetrías entre provincias de la República Argentina son muy marcadas. Así, mientras que en nuestro país, la diferencia entre las jurisdicciones de mayor y menor Producto Bruto Geográfico per cápita (Santa

²² Rezzoagli, Luciano Carlos; Asimetrías regionales y federalismo fiscal: un enfoque jurídico-financiero institucional del caso argentino; Universidad Nacional del Litoral. Facultad de Ciencias Económicas; Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal; 11; 17; 11-2011; 113-131.

Cruz vs. Formosa) es de 6 a 1, en Estados Unidos y Canadá, por considerar dos países federales desarrollados, esta diferencia es del orden de 2 a 1 (U.S. Census Bureau, 2004 y Statistics Canada, 2004, en Cetrángolo, 2005).²³ Inclusive, en comparación con los otros países federales de América Latina (México, Brasil, Venezuela), que tienen un desarrollo histórico con algunos puntos de contacto con el ocurrido en la Argentina, las asimetrías regionales no son tan pronunciadas como en nuestro país (Cetrángolo, 2005)²⁴. El desafío, entonces, en función de la desigual distribución demográfica analizada, está vinculado, fundamentalmente, a la recomposición de la variable de la producción y el aseguramiento de los servicios indispensables para una vida digna en las provincias periféricas y del sur” (Rezzoagli, 2011)²⁵. Respecto de esta cuestión hacemos mención más adelante en la sección de las propuestas a implementar para que haya convergencia del desarrollo.

Se plantea a continuación una propuesta de política pública orientada a reformar el sistema de coparticipación federal de impuestos en Argentina con el objetivo de lograr una distribución más equitativa y eficiente de los recursos fiscales entre el gobierno nacional, las provincias y los municipios, es. Esta reforma integral tiene como pilares fundamentales varios puntos clave que abordan distintos aspectos del sistema tributario y de distribución de recursos.

En primer lugar, se propone la descentralización y reforma tributaria a nivel provincial, con la transferencia de impuestos nacionales como el IVA y Ganancias a las autoridades provinciales (ver tabla 5), lo que permitiría mejorar la transparencia y

²³ Cetrángolo, O. (2005). Coparticipación: revisión de los consensos. La coparticipación y su laberinto: Ponencias del VIII Seminario sobre Federalismo Fiscal, 33-37.

²⁴ Cetrángolo, O. (2005). Coparticipación: revisión de los consensos. La coparticipación y su laberinto: Ponencias del VIII Seminario sobre Federalismo Fiscal, 33-37.

²⁵ Rezzoagli, Luciano Carlos; Asimetrías regionales y federalismo fiscal: un enfoque jurídico-financiero institucional del caso argentino; Universidad Nacional del Litoral. Facultad de Ciencias Económicas; Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal; 11; 17; 11-2011; 113-131

la autonomía fiscal de las provincias. Uno de los focos principales debe apuntar a desandar el *laberinto de la coparticipación* ya mencionado por la vía de la simplificación de las transferencias desde distintas partidas y a partir de diversas normas impositivas. En la siguiente tabla podemos ver la masa mensual (junio 2023) coparticipable según impuesto para tomar dimensión de los impuestos que propongo pase a la esfera provincial en el caso de IVA y Ganancias.

Masa Coparticipable		
Tributo	Mill. de \$	%
I. V. A.	996.362	53,0%
Imp. a las Ganancias	800.415	42,6%
I. Internos	74.815	4,0%
Otros Coparticipados	7.528	0,4%
Total	1.879.120	100%

Tabla 5, Fuente: Dirección Nacional de Asuntos Provinciales - MECON.

Si volcamos esta tabla a un gráfico de torta vemos que tanto IVA como el Impuesto a las Ganancias representan el 95,6% de los impuestos coparticipados (junio 2023):

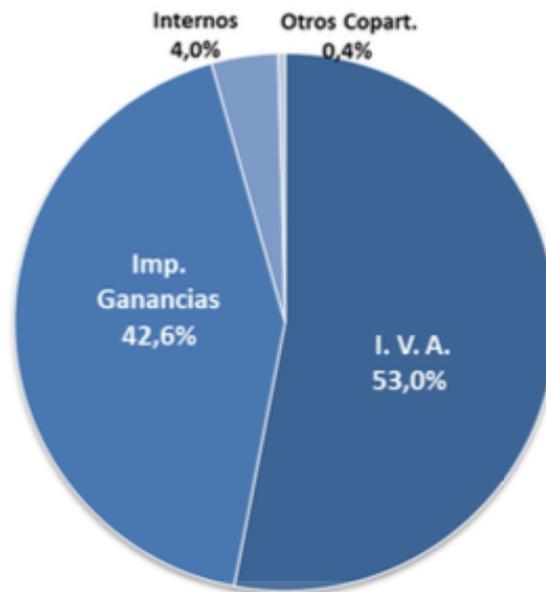


Gráfico 3, Fuente: Dirección Nacional de Asuntos Provinciales - MECON.

Además, se plantea la eliminación del impuesto a los Ingresos Brutos que, si bien no es el foco de este trabajo, se considera importante para simplificar el sistema tributario y promover la equidad, siendo este un impuesto muy regresivo e ineficiente económicamente por los motivos ya expuestos en Rossignolo, (2004): “Sus características económicas son conocidas: es plurietápico, por cuanto recae en todas las etapas de producción y distribución de bienes y servicios. Pertenece al tipo de tributos en cascada, en tanto grava el ingreso bruto sin deducción del impuesto ya pagado y acumulado sobre las compras.”. Además que ante un desafío tan importante sería un desperdicio de la oportunidad -políticamente hablando- de eliminarlo. Podemos analizar la pérdida que soportarían las provincias por la eliminación de este régimen en la tabla 5:

IMPUESTOS SOBRE LOS INGRESOS BRUTOS
2023
en millones de pesos

JURISDICCIÓN	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL
BUENOS AIRES	130.799,8	119.237,9	135.057,3	153.197,9	165.555,0	180.109,1	199.092,8	215.351,8	242.939,4	274.312,9	296.861,2	0,0	2.112.515,2
CATAMARCA	2.299,2	2.124,2	2.397,5	2.873,9	2.977,9	3.563,5	3.976,5	4.277,2	4.878,6	5.202,9	5.665,2	0,0	40.036,7
CORDOBA	30.555,0	27.417,0	32.042,0	35.279,0	40.880,0	43.250,0	47.062,0	52.470,0	58.901,0	67.460,0	73.546,0	80.225,0	589.087,0
CORRIENTES	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CHACO	4.815,3	4.369,9	4.909,6	5.244,9	6.018,3	6.520,3	7.024,5	7.659,5	8.617,5	9.632,5	0,0	0,0	64.812,3
CHUBUT (*)	6.339,3	6.090,6	6.603,4	7.634,3	8.145,4	7.588,2	9.125,8	10.864,5	11.226,8	13.306,4	12.773,6	14.156,8	113.855,1
ENTRE RIOS	8.751,9	7.794,2	8.449,2	9.891,5	10.802,4	11.295,3	12.635,2	14.383,9	16.381,2	17.708,8	19.351,1	21.764,3	159.209,0
FORMOSA	2.121,1	1.949,1	2.182,4	2.390,9	2.614,8	2.833,3	3.233,4	3.601,6	3.843,3	3.955,7	4.289,3	4.868,2	37.883,1
JUJUY	3.189,8	3.238,9	3.531,2	3.794,2	4.018,2	4.214,3	4.905,6	5.347,7	5.955,7	6.715,7	7.500,2	8.338,3	60.749,6
LA PAMPA	1.711,8	1.685,3	6.861,1	7.458,3	5.635,6	6.643,4	7.063,0	7.207,7	8.391,4	8.642,6	0,0	0,0	61.298,1
LA RIOJA	1.393,2	1.180,4	1.491,3	1.657,0	1.888,7	1.998,9	2.279,7	2.443,8	2.659,9	2.861,3	3.255,3	3.669,9	26.779,4
MENDOZA	14.525,6	14.960,1	15.059,7	17.487,4	18.906,7	20.011,3	22.575,4	24.771,4	28.058,8	33.556,9	35.453,7	36.875,5	282.242,5
MISIONES	13.437,2	13.856,8	14.376,5	15.036,0	15.992,4	17.582,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	90.281,9
NEUQUEN	15.888,9	14.886,4	15.912,1	18.238,6	20.379,1	20.478,6	23.969,2	27.157,9	29.868,0	36.443,8	34.284,1	34.985,0	292.491,7
RIO NEGRO	5.662,2	5.889,1	5.903,8	6.251,2	6.974,7	6.877,2	8.034,8	8.762,2	9.757,8	10.734,2	11.594,9	13.550,2	99.796,1
SALTA	8.602,4	8.107,6	8.995,1	10.321,0	11.019,1	12.010,5	14.793,8	15.426,1	17.672,2	22.968,4	0,0	0,0	129.916,2
SAN JUAN	3.218,9	2.607,2	3.328,8	3.546,0	3.987,2	4.059,5	4.450,1	4.673,4	5.517,0	6.404,7	6.800,3	7.542,6	56.135,1
SAN LUIS	3.548,6	4.038,2	3.510,1	4.085,9	4.600,0	4.907,0	5.355,1	6.022,2	6.597,2	7.085,3	8.255,2	8.774,2	66.779,1
SANTA CRUZ	4.678,4	4.381,2	5.111,7	5.541,5	6.134,6	6.207,7	7.602,5	7.329,9	7.344,2	9.781,2	9.786,8	0,0	73.899,7
SANTA FE	29.994,9	26.096,8	28.756,4	33.063,4	38.413,7	42.258,3	46.688,9	53.202,6	58.793,9	65.625,6	0,0	0,0	422.874,4
SANTIAGO DEL ESTERO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TUCUMAN	10.507,4	9.522,6	10.163,8	11.966,0	12.871,0	13.899,1	16.088,3	17.202,7	19.952,9	21.921,8	25.036,2	0,0	169.131,8
TIERRA DEL FUEGO	2.295,4	2.116,8	2.170,8	2.752,2	2.962,4	3.105,2	3.514,0	3.779,7	4.088,2	4.711,8	4.602,5	0,0	36.099,1
C.A.B.A.	110.799,6	106.617,9	107.785,1	129.864,0	141.849,6	163.293,9	182.889,2	195.182,9	237.624,4	262.022,6	290.128,6	0,0	1.928.057,8
TOTAL	415.141,7	388.169,1	424.598,8	487.573,2	532.626,7	582.507,8	632.339,9	687.118,8	788.869,4	891.055,2	849.184,3	234.749,9	6.913.933,6

Tabla 5, Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

Para soportar dicha pérdida es posible diseñar un mecanismo con una sobrealícuota al IVA a determinar por cada estado subnacional, generando aquí también, competencia impositiva entre provincias y distribuirla según el valor agregado generado por cada provincia de forma tal de compensar la pérdida de recaudación por la eliminación de Ingresos Brutos.

Al transferir el IVA a las provincias podemos ver cuántos recursos serían reasignados en la siguiente tabla:

Recursos de Origen Nacional – Acumulado ENERO - JUNIO 2023
En Millones de Pesos

Jurisdicciones	C.F.I. Neta Ley 26075	Fondo Educativo Ley N° 26.075	Transfer. Servicios Ley N° 24.049	T O T A L Coparticip. Ley 23.548	Impuestos sobre los Bienes Personales		I.V.A Art. 5 Punto 2
					LEY N° 24.699	L. 23.966 A r t. 30	
Buenos Aires	790.431,1	258.792,0	210,1	1.049.433	47.199,1	11.236,7	15.750,9
Catamarca	118.959,3	12.639,4	10,7	131.609	5.919,9	0,0	0,0
Córdoba	366.498,5	57.746,3	62,7	424.307	19.084,6	3.837,4	5.379,0
Corrientes	151.780,5	25.831,8	19,3	177.632	7.989,9	1.227,0	1.720,0
Chaco	209.042,5	29.307,6	16,8	238.367	10.722,1	964,6	1.352,2
Chubut	63.238,4	12.323,4	12,1	75.574	3.399,1	377,4	528,9
Entre Ríos	208.009,8	25.278,8	33,7	233.322	10.494,5	1.665,3	2.334,4
Formosa	157.578,9	16.352,2	10,4	173.942	7.824,3	449,4	629,9
Jujuy	119.782,7	15.957,3	16,7	135.757	6.106,2	0,0	0,0
La Pampa	82.697,8	8.768,6	9,6	91.476	4.112,9	331,2	464,5
La Rioja	88.975,6	9.953,5	10,1	98.939	4.450,3	0,0	0,0
Mendoza	162.268,3	36.970,3	30,8	199.269	8.962,7	0,0	0,0
Misiones	128.044,8	29.781,6	17,1	157.843	7.099,8	526,8	738,5
Neuquén	69.336,7	13.587,4	8,7	82.933	3.730,3	236,9	332,1
Río Negro	105.704,2	14.851,3	7,3	120.563	5.423,2	0,0	0,0
Salta	153.352,3	29.781,6	19,9	183.154	8.238,3	0,0	0,0
San Juan	141.758,4	19.749,1	15,0	161.523	7.265,4	0,0	0,0
San Luis	97.597,6	11.454,5	9,5	109.062	4.905,7	0,0	0,0
Santa Cruz	69.321,2	6.240,7	4,2	75.566	3.399,1	307,2	430,6
Santa Fe	382.358,7	52.927,5	67,7	435.354	19.573,4	4.221,8	5.920,6
Sgo. Del Estero	171.329,3	26.068,8	15,8	197.414	8.879,9	0,0	0,0
Tucumán	195.234,4	32.072,5	27,9	227.335	10.225,4	0,0	0,0
Tierra Del Fuego	56.006,0	2.922,9	6,0	58.935	2.650,8	27,2	38,2
C.A.B.A	77.265,5	40.604,1	0,0	117.870	0,0	0,0	0,0
TOTAL	4.166.573	789.963	642	4.957.179	217.657	25.409	35.620

Tabla 6, Fuente: Informe técnico, Transferencias por coparticipación, junio 2023, Senado Argentino.

En el período enero - junio 2023 las provincias recibieron 35.620 millones de pesos en concepto de IVA por parte de la Nación en concepto de coparticipación. Bajo esta propuesta pasarían a ser las provincias el agente recaudador de dicho impuesto, manteniendo la alícuota general del 21%, aportando a su autonomía y fortaleciendo el federalismo.

Respecto del Impuesto a las Ganancias durante la campaña presidencial del año 2023 se realizaron modificaciones al mínimo no imponible para ganancias de cuarta categoría (pasó a ser de 15 Salarios mínimos vitales y móviles), tras lo cuál menos de 90.000 asalariados resultan objetos del impuesto (antes de esta medida eran

980.000 personas), el impacto de esta medida se puede ver en la siguiente tabla donde vemos el descenso porcentual en el monto obtenido en concepto de coparticipación por provincia: la Provincia de Buenos Aires fue la más perjudicada dado que sufrió una baja de 11,10% en sus ingresos por coparticipación medido contra el año anterior. En el otro extremo se encuentra CABA con una baja del 4%. Los datos consolidados y la caída en las transferencias a las provincias debido a esta baja en la recaudación del impuesto a las ganancias las podemos ver en el gráfico 4 debajo:

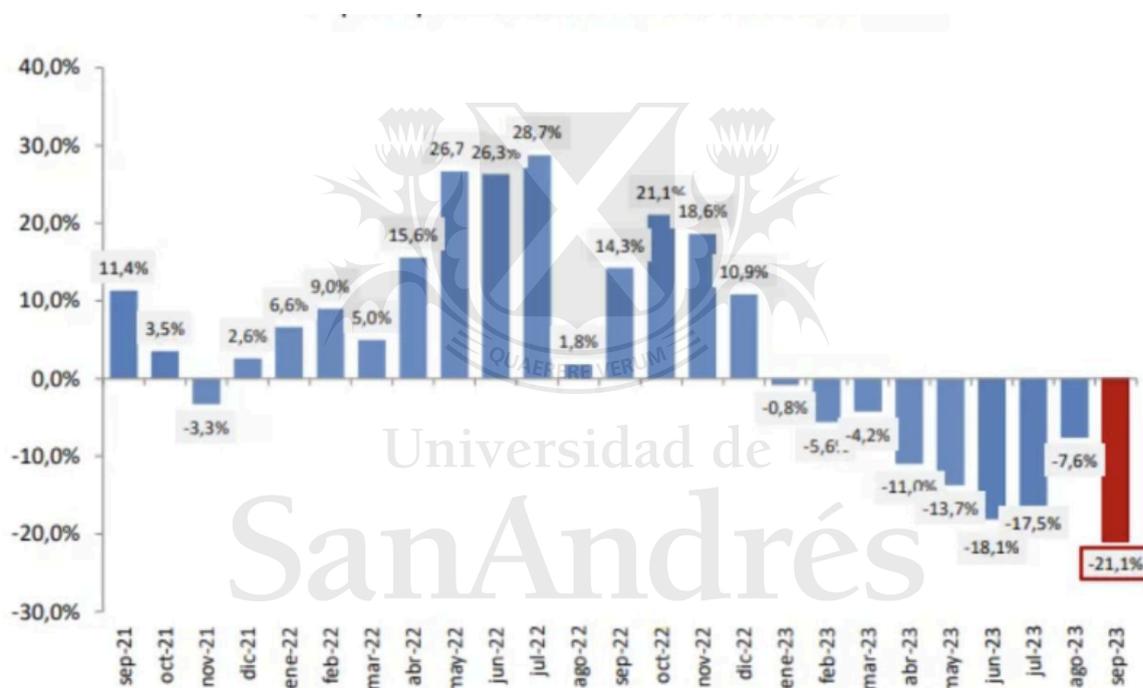


Gráfico 4: Evolución real de recursos del impuesto a las ganancias en transferencias de coparticipación, período 09/2021 a 09/2023. Fuente: Centro de Economía Política Argentina.

Por otro lado, una parte de la caída debido a la medida mencionada fue compensada por un aumento de transferencias que aumentó por mayor recaudación del IVA (recordemos que el 89% de la recaudación de dicho impuesto es coparticipable), que en el marco del programa “Compre sin IVA” aumentó su

recaudación en un 21,5% en términos reales vs el año anterior, permitiendo atenuar en parte la caída de ingresos. (Ver gráfico 4)

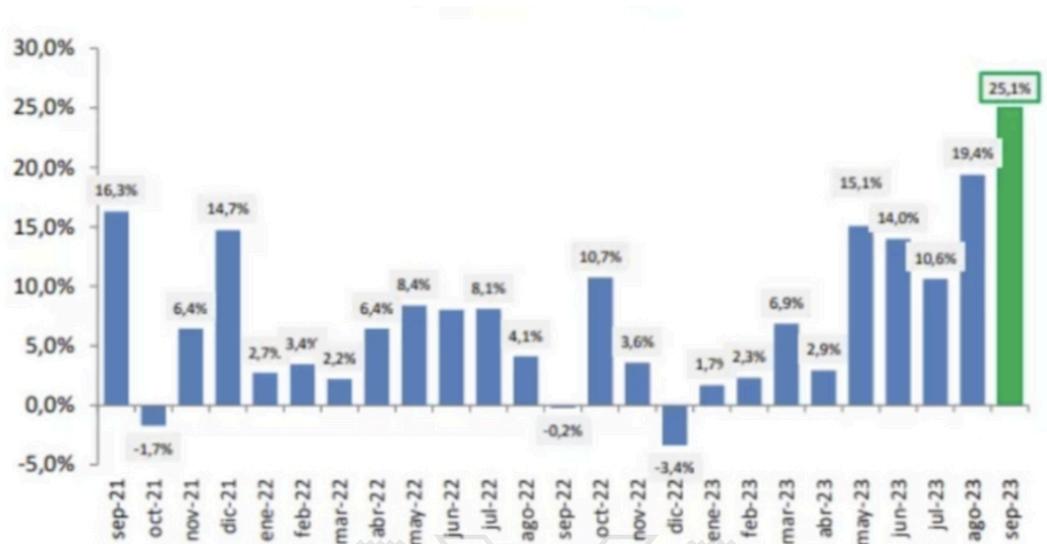


Gráfico 5: Evolución real de recursos de IVA en Transferencias de coparticipación, período 09/2021 a 09/2023. Fuente: Centro de Economía Política Argentina.

Para atender la cuestión de cómo se distribuirán los recursos y la responsabilidad del gasto propongo simplificar el régimen eliminando asignaciones específicas y considerando todos los impuestos nacionales como parte de la masa compartida, lo que favorecería una distribución más equitativa de los recursos,

La distribución primaria y secundaria de recursos se ajustaría según las responsabilidades de gasto, buscando cubrir las necesidades fiscales de cada provincia y promoviendo la uniformidad en el gasto público por habitante. La transferencia y descentralización impositiva trasladará también la responsabilidad y la ejecución de las partidas de gastos correspondientes a cada tributo según la ley que rige cada tributo.

Se establecerían restricciones y coordinación del endeudamiento, con límites estrictos para el endeudamiento a nivel nacional y provincial, y condicionando el

acceso al endeudamiento a inversiones de capital para evitar desequilibrios financieros.

Se propone la creación de un fondo anticíclico para financiar déficits en fases descendentes del ciclo económico, y un fondo de desarrollo y corrección de desbalances regionales para financiar proyectos de infraestructura y abordar necesidades excepcionales de financiamiento en las jurisdicciones subnacionales.

Además, la existencia de un verdadero y completo sistema de información fiscal en todos los niveles de gobierno para aumentar notablemente la transparencia que permita conocer los presupuestos de todas las jurisdicciones, este punto se basa en el derecho de acceso a la información sobre el uso de los dineros públicos. Además se plantea la creación de un organismo fiscal federal para armonizar la política fiscal a nivel nacional y provincial, con la participación de municipios para garantizar la transparencia y la coordinación efectiva en la gestión fiscal.

Por último, se sugiere dirigir los fondos de asignación redistributiva hacia inversiones genuinas en obras de infraestructura productiva, evitando el asistencialismo, los desvíos y la corrupción.

La implementación de esta política contribuiría a fortalecer la autonomía fiscal de las provincias, promover la equidad y la eficiencia en la distribución de recursos, y fomentar el desarrollo económico y social en todo el país, sentando las bases para un crecimiento sostenible y equitativo a largo plazo.

En resumen, la fórmula técnica debe incluir una combinación de herramientas como cambios en la estructura, normativas para restringir comportamientos negativos evidenciados previamente e instituciones financieras capaces de dirigir de manera eficaz aquellas decisiones que no puedan regirse por normas. Sin embargo, es crucial complementar esto con la transparencia fiscal, una labor monumental que

puede requerir comenzar prácticamente desde cero en algunos casos y consolidarse en otros.

Anteriormente mencioné la intención de un desarrollo más equitativo entre jurisdicciones, en ese sentido me parece de especial interés incluir una propuesta de J. Llach (2013)²⁶: los autores introducen el concepto de Fondo de Convergencia (FC). Cuyo objetivo es contribuir al logro gradual de la convergencia del PIB por habitante de todas las provincias argentinas al promedio nacional. Respecto de este punto creo que sería más eficiente utilizar un esquema de mejoramiento de los ratios actuales. En base a estudios anteriores sobre convergencia de los autores, mencionan: “Si bien en términos de desigualdades a través del tiempo parece haber períodos donde las brechas entre las provincias más avanzadas y más rezagadas tienden a reducirse, en las últimas décadas la tendencia es la opuesta y es un punto a atacar, análogamente a lo que se realiza en países federales avanzados, como Canadá. Para lograrlo, unos dos tercios de los recursos del FC deberían invertirse sobre todo en desarrollo humano—educación y capacitación, nutrición, salud y empleo- y el resto en obras de infraestructura. Los fondos deberían ser recibidos: a) por las provincias que tengan un PIB por habitante inferior al promedio; b) por aquéllas que, estando por encima del promedio, contengan zonas con niveles de NBI superiores al promedio nacional, en cuyo caso los recursos deberán ser invertidos en dichas zonas. Un caso típico de esto último es el de muchos partidos del Gran Buenos Aires. El FC podría integrarse con un porcentaje del aumento de la recaudación de impuestos nacionales, coparticipados o no, y con un porcentaje similar de la reducción de subsidios a la energía y los transportes —que a noviembre de 2023 treparán a 2,1 puntos del PIB- y son recibidos en su mayor parte por

²⁶Llach, J. J. (2013). Federales y unitarios en el siglo XXI. Buenos Aires: Temas.

personas con capacidad de pago. Para participar en el FC las provincias deberían emparejar con recursos propios los fondos recibidos y, por otro lado, los recursos asignados a este FC deberían reemplazar gradualmente a las transferencias discrecionales del PEN. Es claro que la viabilidad de propuestas de esta índole, de por sí dificultosa, requeriría que al menos en el punto de partida ninguna provincia resultara perdedora en el valor absoluto de los recursos de origen coparticipable, cuestión que está así prevista en los textos citados.”²⁷

Conclusiones

La coparticipación en Argentina, concebida como un sistema de distribución de recursos fiscales entre el gobierno federal y las provincias, fue diseñada con la intención de promover la equidad y la autonomía financiera de las jurisdicciones subnacionales, como herramienta para consolidar el federalismo. Sin embargo, a lo largo de los años, ha enfrentado diversos desafíos que han limitado su capacidad para cumplir plenamente con los objetivos iniciales, convirtiéndola en un obstáculo para lograrlo. Como hemos mencionado la coparticipación ha sido objeto de constantes modificaciones y disputas políticas. Los cambios en las fórmulas de distribución y las renegociaciones frecuentes han generado incertidumbre y falta de estabilidad en el sistema, debilitando la confianza entre el gobierno central y las provincias, dificultando la planificación a largo plazo y la implementación de políticas consistentes. Además, la falta de transparencia en la asignación de recursos y la ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas han contribuido a la falta de claridad en el manejo de los fondos. Esto ha llevado a situaciones en las que

²⁷ Llach, J. J. (2013). Federales y unitarios en el siglo XXI. Buenos Aires: Temas.

algunas provincias reciben un volúmen desproporcionadamente mayor de recursos, mientras que otras quedan rezagadas en términos de desarrollo y bienestar.

Otro factor que ha limitado la efectividad de la coparticipación es la persistencia de desequilibrios económicos y sociales entre las diferentes regiones del país. La concentración de la actividad económica en ciertas áreas ha generado disparidades en la recaudación de impuestos, lo que a su vez se traduce en desigualdades en la distribución de recursos. Adicionalmente, la falta de coordinación y planificación estratégica entre el gobierno nacional y las provincias ha debilitado la capacidad del sistema para abordar problemas estructurales. En lugar de trabajar de manera colaborativa para abordar desafíos comunes, a menudo se observa un enfoque más centrado en intereses políticos a corto plazo.

En resumen, la coparticipación en Argentina ha enfrentado dificultades para cumplir sus objetivos originales debido a la inestabilidad, la falta de transparencia, las disparidades económicas y la ausencia de una visión estratégica interjurisdiccional compartida. Para fortalecer este sistema, se requiere un compromiso renovado con la estabilidad y la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno, así como la implementación de mecanismos que promuevan la equidad, la transparencia y el desarrollo sostenible en todo el país.

En esta tesis se proponen una serie de reformas integrales al sistema de coparticipación federal de impuestos en Argentina con el fin de mejorar la transparencia, equidad y eficiencia en la distribución de recursos entre el gobierno nacional, las provincias y los municipios. Estas reformas incluyen la descentralización y reforma tributaria a nivel provincial, la eliminación del impuesto a los Ingresos Brutos y su compensación con un aumento en la alícuota del IVA a nivel provincial, la simplificación del régimen de coparticipación, restricciones al

endeudamiento, creación de fondos específicos para enfrentar desbalances regionales y fomentar el desarrollo, fortalecimiento de la transparencia mediante un sistema de información fiscal y un organismo fiscal federal, y la creación de un Fondo de Convergencia. Estas medidas contribuirían a la consolidación del federalismo a nivel nacional, a fortalecer la autonomía fiscal de las provincias, promover la equidad y eficiencia en la distribución de recursos, y estimular el desarrollo económico y social en todo el país. Sin embargo, desde el punto de vista político es de extrema complejidad realizar cambios dado el carácter de unanimidad que debe cumplir un nuevo régimen de coparticipación.



Universidad de
San Andrés

Referencias bibliográficas

Astigueta, Sebastián (2003). Régimen de coparticipación federal: realidad actual y alternativas posibles.

Botana, Diego. (2019) La reforma constitucional de 1994 y la coparticipación federal. <https://revistasdigitales.udes.edu.ar/index.php/revistajuridica/article/view/40>

Capello, M., & Figueras, A. (2007). Enfermedad holandesa en las jurisdicciones subnacionales: Una explicación del estancamiento. *Cultura económica*, 25(69), 15-24.

Cao, H. y Vaca, J. (2004) “*La división regional del trabajo en la Argentina: nuevos elementos y tradicionales desequilibrios*”, Realidad Económica N° 202 - IADE-Buenos Aires

Cetrángolo, O. (1996). Comentario al trabajo: *Organización del Seguro de Salud en la Argentina Análisis y propuesta de reforma*. Desarrollo Económico, 307-310.

Cetrángolo, O., Jiménez, J. P., & Vega, D. (1998). Algunas reflexiones sobre el federalismo fiscal en la Argentina. Apuntes para el diseño de un nuevo sistema de coparticipación federal de impuestos. *Desarrollo económico*, 293-327.

Cetrángolo, O. (2005). *Coparticipación: revisión de los consensos. La coparticipación y su laberinto: Ponencias del VIII Seminario sobre Federalismo Fiscal*, 33-37.

Garat, P. M. (2008). *El sistema de coparticipación federal en la organización constitucional argentina. Revista Latinoamericana de Derecho*, 5(9-10), 55-113.

Gervasoni, C. (2010). *A rentier theory of subnational regimes: Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces. World politics*, 62(2), 302-340.

Gervasoni, C. (2018). *Hybrid regimes within democracies: Fiscal federalism and subnational rentier states*. Cambridge University Press.

Gervasoni, Porto, A., Abraham, M. E., (2013) & Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Económicas.. *Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino / Carlos Gervasoni y Alberto Porto (editores) ; María Emilia Abraham ... [et al.]*. Edición de Económica, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

Gervasoni, F., Klemme, S., Rohrbach, A., Grützner, T., & Berndt, J. (2017). Experimental constraints on mantle metasomatism caused by silicate and carbonate melts. *Lithos*, 282, 173-186.

Gervasoni, C. (2018). *Hybrid regimes within democracies: Fiscal federalism and subnational rentier states*. Cambridge University Press.

Gervasoni. (2021). *Federalismo, desarrollo y democracia en la Argentina contemporánea*.

Llach, J. J. (2013). *Federales y unitarios en el siglo XXI*. Buenos Aires: Temas.

Llach, J. (2022). *Para que la Argentina crezca con equidad es necesario un cambio copernicano del federalismo*.

Mainwaring, S., Gervasoni, C., & España-Najera, A. (2017). *Extra-and within-system electoral volatility*. *Party Politics*, 23(6), 623-635.

Manzanal, M. (1999). *La cuestión regional en la Argentina de fin de siglo. Realidad económica*, 166, 70-99.

Orelogio, G., & Vega, J. A. (2013). *Coparticipación federal de impuestos en la república argentina. Una comparación con el sistema español* (Doctoral dissertation, Tesis de licenciatura, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza).

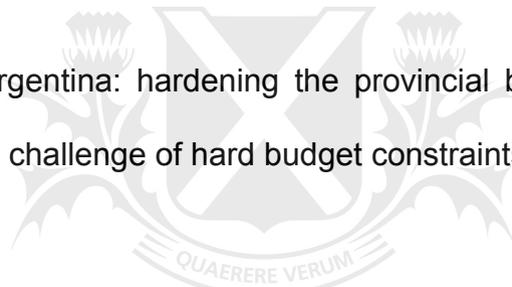
Rezzoagli, Luciano Carlos; *Asimetrías regionales y federalismo fiscal: un enfoque jurídico-financiero institucional del caso argentino*; Universidad Nacional del Litoral. Facultad de Ciencias Económicas; Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal; 11; 17; 11-2011; 113-131.

Rossignolo, D. (2017). La ineficiencia tributaria en las provincias argentinas: el impuesto sobre los ingresos brutos. Cuadernos de Economía, 36(70), 95-135

Sturzenegger, A. C. (2003). Hacia una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos en la Argentina. In VII Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal

Tiebout, C. M. (1978) "Una teoría del gasto público local", en Hacienda Pública Española, N° 50.

Webb, S. B. (2003). Argentina: hardening the provincial budget constraint. Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints, 189-212.



Otras fuentes

Universidad de

San Andrés

<https://chequeado.com/el-explicador/coparticipacion-federal-como-se-reparte-la-recaudacion-de-impuestos-entre-las-provincias/>

<https://www.lapoliticaonline.com/usa/texas/advierten-que-la-creciente-migracion-desde-california-puede-tenir-de-azul-a-texas/>

<https://www.laprensa.com.ar/Se-sigue-reformando-la-coparticipacion-sin-transparencia-484880.note.aspx>

<https://www.laprensa.com.ar/Se-sigue-reformando-la-coparticipacion-sin-transarencia-484880.note.aspx>

<https://www.proquest.com/wire-feeds/coparticipación-una-cuenta-pendiente-desde-menem/docview/2759694569/se-2>



Universidad de
San Andrés