



ARGENTINA, UN PAÍS FEDERAL EN LA ENCRUCIJADA



Fundación de
Investigaciones
Económicas
Latinoamericanas



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

Argentina, un país federal en la encrucijada

(o sobre cómo pensar la coordinación fiscal
entre nación y provincias)

Cynthia Moskovits



Fundación de
Investigaciones
Económicas
Latinoamericanas



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

Moskovits, Cynthia

Argentina, un país federal en la encrucijada : o sobre cómo pensar la coordinación fiscal entre nación y provincias / Cynthia Moskovits. - 1a ed
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2024.
114 p. ; 22 x 15 cm.

ISBN 978-631-90010-6-8

1. Economía Argentina. I. Título.
CDD 330.82

Esta publicación de la Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. tiene por objetivo único el de proporcionar información. No podrá ser utilizada para propósitos de publicidad electoral durante campañas electorales.

© Konrad-Adenauer-Stiftung
Suipacha 1175, Piso 3
C1008AAW
Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel: (54-11) 4326-2552
www.kas.de/argentina
info.buenosaires@kas.de

ISBN: 978-631-90010-6-8

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia, sin la autorización expresa del autor y los editores.

Contenido

Prólogo	7
1. Motivaciones y oportunidad.....	9
2. El planteo del problema.....	11
2.1. El entramado institucional.....	11
2.2. Para entender la dinámica del fisco	13
3. El punto de partida: estructura federal y situación fiscal provincial.....	21
3.1. Características básicas de la estructura fiscal federal.....	21
3.2. Situación fiscal provincial y un poco de historia.....	27
4. El porqué de las transferencias a provincias: desigualdades territoriales	39
5. La coordinación tributaria y su incidencia en el juego Nación-provincias	47
6. Economía política. Hipótesis sobre la discusión de la coordinación federal.....	57
6.1. La apropiación de recursos	57
6.2. Las capacidades de negociación.....	61
6.3. Negociaciones en la práctica	66
7. Recursos de origen nacional y discrecionalidad	69
7.1. Transferencias con mínimo nivel de discrecionalidad presidencial.....	70
7.2. Transferencias con bajo nivel de discrecionalidad presidencial.....	71
7.3. Transferencias con nivel medio de discrecionalidad presidencial.....	74
7.4. Transferencias con alto nivel de discrecionalidad presidencial.....	82

8. Análisis de las transferencias presupuestarias y del gasto nacional en provincias	89
9. En busca de cuantificar el residuo fiscal neto	97
10. Síntesis y recomendaciones de política.....	101
10.1. A modo de síntesis.....	101
10.2. Un experimento en ciernes.....	103
10.3. Recomendaciones de política. Coordinación entre niveles de gobierno: ¿es posible la cooperación?	107
Referencias bibliográficas	111

Prólogo

De todos los lastres que la Argentina arrastra sin solución de continuidad y entre mandatos de gobierno de distinto signo político, la cuestión de la relación fiscal y financiera entre la nación y las provincias es sin dudas, si no el más pesado, el origen de otras rémoras que parecen no poder, o no querer, ser erradicadas.

El concepto clave de esta obra es el de “desencuentros federales”, especie de oxímoron con que la autora da el puntapié inicial a su recorrido por la historia del federalismo fallido en la Argentina, falla que puede ubicarse en el mismo proceso de formación del Estado nacional, como bien documenta este análisis realizado en términos tanto sincrónicos como diacrónicos.

Dentro de la mencionada relación fiscal y financiera entre el nivel nacional y el provincial, el denominado “dilema de la coparticipación federal” es abordado en estas páginas en términos de crisis pero también de oportunidad, a partir de la asunción de un nuevo gobierno que ha manifestado su voluntad de realizar reformas estructurales que de una vez por todas permitan superar formas de relacionamiento discrecionales. En este sentido, hoy están dadas las condiciones para concretar una propuesta superadora en relación con el régimen de coparticipación federal mediante la sanción de una nueva ley que ya lleva años de retraso a pesar de lo indicado en la Constitución. Pero como bien lo expresa la autora, el problema no se reduce a lo numérico, sino que es una cuestión de “... decisiones y comportamientos atados al corsé de una relación con efectos múltiples y muy difundidos”, con consecuencias negativas para nuestra macro y microeconomía.

En ese sentido, solo una nueva forma de relacionamiento entre los distintos niveles podrá realizar el cambio de dirección hacia una perspectiva de desarrollo y crecimiento a largo plazo. Superar conflictos de larga y corta data y planificar estrategias que excedan el cortoplacismo interesado de los mandatos políticos, desenmascarar dinámicas políticas perversas en las que se basan los acuerdos actuales y generar nuevos consensos fundados en el verdadero federalismo son las condiciones básicas para lograrlo.

Nos complace presentar este nuevo trabajo de FIEL que, con la rigurosidad científica de siempre, aporta a la consolidación de nuestros principios compartidos. El mismo se enmarca en las actividades de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) en Argentina para prestar un aporte constructivo al debate sobre el federalismo, dado que el principio de la subsidiariedad es uno de los valores principales que fomenta tanto en Alemania –otro país federal– como en el mundo.

Susanne Käss

Representante de la Fundación Konrad Adenauer
en la Argentina

1. Motivaciones y oportunidad

En materia fiscal-institucional, la historia Argentina es una de continuos desencuentros federales desde su formación como país. El hito fundacional refleja de forma cabal esta afirmación: Buenos Aires, jurisdicción central, la más poblada del país y asiento de las autoridades, no suscribió sino hasta siete años después la Constitución sancionada por sus pares en 1853. Las profundas asimetrías económicas entre provincias, y las consecuentes dificultades de algunas de ellas para generar ingresos, llevaron a que en 1935 se sancionara la primera ley de coparticipación federal de impuestos como mecanismo de cooperación que permitiera acceder a cierto umbral mínimo de recursos en todas las regiones del país. Así, la coordinación federal es, necesariamente, parte constitutiva de la Argentina como nación.

Este trabajo se propone realizar un diagnóstico de la situación fiscal federal haciendo foco en las provincias, y de los mecanismos que están detrás de su funcionamiento y dinámica contextualizando el problema en términos presentes e históricos. Ello implica, además, revisar cuáles han sido las dinámicas que están detrás del logro de acuerdos –o de la imposibilidad de lograrlos– para poder pensar alternativas para la institucionalización de un nuevo régimen.

Con la economía en crisis, la asunción de un nuevo gobierno que se propone encarar reformas de carácter estructural tanto macro como microeconómicas marca la oportunidad para hacer frente al problema que envuelve la relación fiscal y financiera entre nación y provincias, incluido el dilema de la coparticipación federal, y así finalmente cumplir con un mandato constitucional y, más importante, lograr los acuerdos que impliquen la posibilidad de dejar atrás

décadas de estancamiento o retroceso que tienen la relación fiscal federal como uno de sus condicionantes sustantivos.

Los obstáculos existen, pero necesidad y oportunidad confluyen: la perspectiva de mejoras en la economía luego de la implementación de un plan de estabilización con apertura de la economía y los mercados favorece el terreno de las negociaciones, ya que en una economía en crecimiento se pueden minimizar las pérdidas potenciales que se ponen en juego en la negociación. Al mismo tiempo, la necesidad de equilibrar las cuentas fiscales de la Nación cuando todavía falta tiempo para un próximo período electoral operará como restricción sobre el gasto directo, el gasto tributario y las transferencias discrecionales desde el gobierno central.

2. El planteo del problema

2.1. El entramado institucional

Columna vertebral de la coordinación fiscal federal es la coparticipación federal de impuestos, que hoy se encuentra en situación anómala puesto que la propia Constitución –reformada en 1994– demanda la sanción de una nueva ley no más allá de fines de 1996. Porque las instituciones son pilar fundamental del desarrollo de un país y consecuentemente del bienestar de sus habitantes, esta cuestión es de particular relevancia. En pocas palabras, la estructura sobre la que se erige la coordinación fiscal y financiera federal se encuentra en situación virtualmente inconstitucional. Para dar una idea de la magnitud de los recursos involucrados, tomando como referencia el año 2022, se trata de recursos equivalentes a 7,2% del PIB (7,9% si se incluyen las leyes complementarias que involucran las demás transferencias automáticas de impuestos recaudados por la Nación) o, en términos más concretos, el equivalente al total recaudado por IVA (siendo más precisos, 1,5% más que el total recaudado por el principal impuesto nacional, o 12% más si se incluye el resto de las transferencias automáticas) o 4,4 veces lo ingresado por derechos de exportación (4,9 veces contabilizando el resto de transferencias automáticas).

Pero los números no agotan el problema. No es una cuestión de cifras estáticas, sino de decisiones y comportamientos atados al corsé de una relación con efectos múltiples y muy difundidos, tanto sobre la macroeconomía (v.g., sostenibilidad fiscal de Nación, provincias y municipios) como en relación con aspectos microeconómicos (v.g., reforma previsional, reforma laboral, simplificación y reducción de costos evitables de y para la actividad empresarial).

A la cuestión institucional se suma el hecho de que es casi imposible pensar una necesaria reforma tributaria, con coherencia y cohesión intrínseca y que priorice aquellos impuestos que, maximizando su efectividad recaudadora, minimicen efectos negativos sobre el desarrollo y faciliten la búsqueda de equidad, sin encarar la cuestión de la coordinación fiscal y financiera entre Nación y provincias. Toda modificación tributaria, ya sea integral o parcial, se ve restringida por el esquema de coparticipación federal de impuestos y sus leyes complementarias. Ello ha llevado a resultados muy lejos del óptimo (v.g., recurrir a o aumentar impuestos que no se coparticipan para lograr financiamiento para la nación o, como se ha propuesto, una eventual suba del impuesto sobre débitos y créditos para contrarrestar la pérdida de ingresos frente a la casi extinción del impuesto a las ganancias de las personas físicas legislado hacia el cierre de 2023).

En definitiva, la coparticipación —y otras leyes que la complementan— es parte determinante de la historia de desequilibrio fiscal casi permanente de la Argentina. Por ello, sin una revisión del régimen —y de la organización fiscal y financiera federal en su conjunto—, el equilibrio macroeconómico está en juego, a la vez que eventuales mejoras microeconómicas se ven limitadas.

Así como están diseñadas, las instituciones y reglas de coordinación financiera y fiscal federal, y la manera en que se han conformado en la práctica, generan incentivos que suelen ser perversos. Esto es: hay un sesgo al déficit en las provincias que surge de la existencia de un fondo común (la coparticipación federal y otras leyes que distribuyen recursos en forma automática) que da acceso a ingresos por los que las autoridades provinciales no enfrentan control alguno. Además, las provincias son acreedoras de transferencias presupuestarias desde el Tesoro Nacional y beneficiarias de obras y otros gastos de capital que la Nación realiza en sus territorios; por último, se suman beneficios regionales diferenciales atados a tratamientos especiales, deducciones o exenciones impositivas. El gasto presupuestario, ya sea directo o por la vía de transferencias, aun cuando en

una primera instancia tiene el control del Congreso nacional, puede ser luego reasignado o modificado por decisión del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Se trata, entonces, de giros en buena medida discrecionales del gobierno central que ejerce el poder en cada momento.

Por la parte del gasto que no alcanzan a financiar con recursos que reciben desde el gobierno central hay un sesgo de los políticos a no hacerse responsables ante los votantes y, por ende, a preferir impuestos de muy baja visibilidad —con independencia de su calidad y, por tanto, de sus efectos, entre otras cosas, sobre la actividad económica y las decisiones de inversión. De hecho, cuando las provincias se ven más necesitadas de recursos o ante la escasez de otro financiamiento, optan por maximizar la recaudación de ingresos brutos (IIBB), un impuesto con muy fuertes costos de eficiencia, a la vez que reducen la inversión, también con costos sobre el crecimiento de largo plazo.

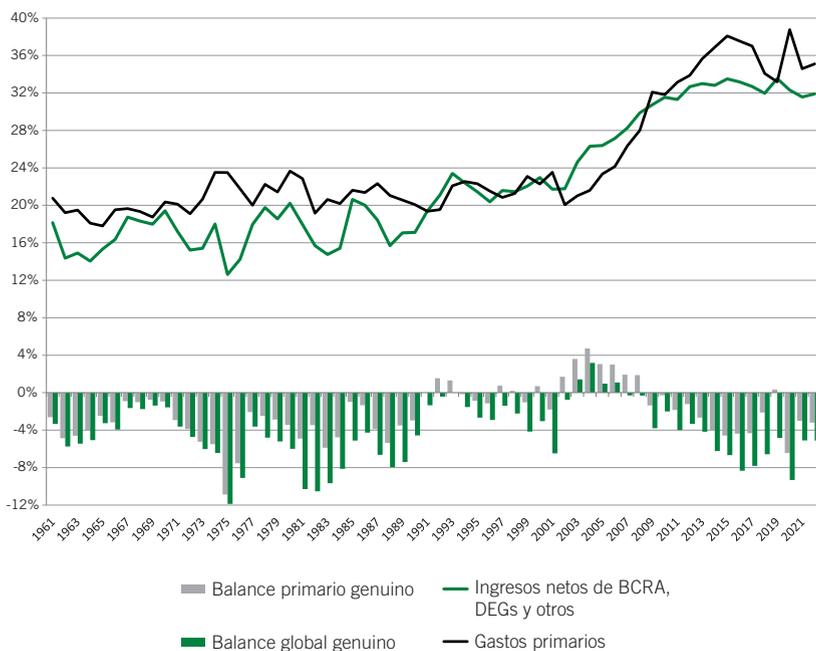
El resto del gasto se financia con endeudamiento, para el que solo existen restricciones formales o generadas en la práctica por la falta de acceso efectivo a los mercados. Cuando dichas deudas no pueden ser afrontadas, la Nación cumple el rol de prestamista de última instancia, acudiendo en ayuda de las provincias. Esa ha sido la historia habitual. Un ejemplo claro lo constituye la salida de la convertibilidad. En los últimos años, sin embargo, la falta de financiamiento a través de deuda —por la imposibilidad de lograr financiamiento voluntario y la inexistencia de bancos públicos provinciales que sí estaban disponibles en los años 80 y 90—, complementada con un Estado nacional quebrado, han operado como una restricción menos débil sobre el déficit provincial.

2.2. Para entender la dinámica del fisco

La Argentina sufre déficits fiscales crónicos. Las más de las veces estos van acompañados de déficits de la cuenta corriente del balance de pagos. Así es que si solo contamos desde el retorno a la democracia, de los 40 años que van de 1984 a 2023 inclusive, en 36 (90%)

hubo déficit fiscal y en 30, déficit del sector externo. Si nos extendemos hasta 1961, contaremos 59 años, de un total de 63, con déficit del sector público (casi 94% del tiempo, Gráfico 1). Ello significa que la Argentina vive casi en forma continua consumiendo en exceso de sus posibilidades y de lo que efectivamente genera¹.

Gráfico 1. Ingresos, gastos primarios y resultados nación + provincias - % del PIB



Fuente: elaboración propia sobre la base de MEcon.

Para proveer de bienes y servicios a que está constitucionalmente comprometido y otros que, en principio, la población demanda, el Estado requiere financiarse, básicamente a través de impuestos y, sub-

¹ Esta conducta es propia del sector público y también del sector privado; en este último la conducta de consumir en exceso se evidencia a través de los déficits en cuenta corriente.

sidiariamente, de endeudamiento. En el óptimo, esto último quedaría restringido a la provisión de bienes cuyos servicios la población aprovecha más allá del corto plazo, en el supuesto de que para situaciones de emergencia o de contracción habrá un fondo de ahorro constituido en épocas de bonanza. En cuanto a los impuestos, siempre está la posibilidad, en última instancia, de lograr recursos a través del impuesto inflacionario, el único tributo no legislado. Pero esto tiene límites muy restrictivos, ya que luego de cierto umbral los efectos de la inflación sobre el desempeño macroeconómico son fuertemente nocivos.

La Argentina es un país muy extenso geográficamente. Ello lo hace una de las naciones más diversas en cuanto a dotación de recursos y capacidades disponibles. Esta diversidad, bien explotada, podría ser fuente de riqueza y bienestar, pero en la práctica lo es de desigualdades y, consecuentemente, de la necesidad de implementar políticas adecuadas a muy diferentes entornos y que, a su vez, genera comportamientos disímiles.

La Argentina es, constitutivamente, un país federal² altamente descentralizado, tanto en términos político-administrativos como, aunque en menor medida, fiscales. La sobrerrepresentación de los distritos pequeños y un bicameralismo en que ambas cámaras (diputados y senadores) pueden iniciar legislación o enmendar la legislación aprobada por la otra contribuyen al carácter descentralizado, puesto que

² El origen del federalismo argentino data de los cabildos –provenientes del régimen municipal español–, que dieron lugar a las provincias conjuntamente con la ausencia de una soberanía nacional, lo que generó soberanías locales. A la hora de constituirse el país, en el esquema federal pudieron adoptarse dos formas alternativas: la confederación y la federación. La primera implicaba una asociación en que los estados retenían todo poder soberano y el ente central dependía por completo de sus voluntades; la segunda suponía estados que concentraban cierta soberanía dentro de su propia esfera, con un ente central con capacidad e influencia propia sobre cuestiones comunes a todas las partes. En la Constitución de 1853 se cristalizó una fórmula “mixta” de “federalismo unitario”, que sin desconocer la potestad de las provincias de elegir sus propios gobernantes y reglar sus instituciones particulares, aceptaría la existencia de un poder central lo suficientemente poderoso como para imponer la legislación de fondo y conducir la vida nacional e internacional sin trabas ni dificultades (Granato, 2015).

cualquier mayoría legislativa que se forme en el Congreso necesita el apoyo de representantes de los distritos menores (Granato, 2015).

En el terreno fiscal, la descentralización es fuertemente asimétrica: muy marcada para los gastos y exageradamente débil, en la práctica, para los ingresos, lo que, en definitiva, corroe la autonomía provincial. Los tres niveles de gobierno (Nación, provincias y municipios) cuentan con diferentes atribuciones y competencias: atribuciones para legislar impuestos con qué financiarse, competencias para la provisión de bienes y servicios. Uno de los problemas estructurales que caracterizan a la Argentina es el desequilibrio vertical sobre el que se asienta la (des)coordinación fiscal entre los diferentes niveles de gobierno. Particularmente grave es el que atañe a la relación nación-provincias, que ha sido profusamente estudiado. Se trata, en realidad, de uno de los problemas —tal vez el principal pero no el único— en que se cimienta el desmanejo fiscal casi permanente, que no es sino consecuencia de los incentivos que el propio régimen genera —que fueron anticipados en la sección 2.1— y que pueden sintetizarse en forma contundente en gastar con escasa preocupación respecto de la disponibilidad de financiamiento. La composición del gasto provincial, muy sesgado a gasto social en salud y educación y con un altísimo contenido en gasto en personal, refuerza estos incentivos, ya que resulta muy difícil para la Nación no acudir a solventar el pago de salarios del sector público en casos de crisis.

Aun con buena parte del gasto en cabeza de gobiernos subnacionales, las relaciones fiscales han experimentado un proceso dinámico de centralización desde 1935. En una mirada de muy largo plazo, hoy la Argentina es más centralizada que en 1862. Esto es así en lo que respecta a lo legislativo y administrativo —aunque como en otras federaciones, Argentina resulta menos centralizada en lo administrativo que en lo legislativo—. La tendencia completa del período que va de 1862 a 2020, para un amplio conjunto de áreas de política, muestra algunas de ellas muy descentralizadas al principio, seguidas de un proceso de centralización (que tiene su máximo durante la pri-

mera etapa del peronismo) y un proceso de descentralización administrativa que se intensifica en los años 50, 70 y 90, con centralización legislativa, y luego una leve recentralización administrativa y legislativa en las últimas dos décadas (Moscovich y Lacroix Eussler, 2022).

Fiscalmente, las provincias perdieron un importante grado de autonomía respecto de 1862, contrariamente a lo que ocurrió en la esfera político-institucional, en tanto que la proporción de ingresos provenientes de transferencias del gobierno federal aumentó notablemente y las provincias enfrentan mayores restricciones para recaudar sus propios impuestos y limitaciones algo más estrictas para endeudarse. En sentido contrario, hoy las provincias disponen de una mayor autonomía político-institucional que hace 160 años, dado su poder para celebrar elecciones provinciales sin interferencia del gobierno federal.

En 1935, hace poco menos de noventa años, la forma que los dirigentes encontraron para paliar las fuertes disparidades de recursos fue la implementación de un sistema de coparticipación de impuestos con el objeto de coordinar la distribución del producido de los tributos legislados por el Estado central. Así, se diseñó un sistema en que básicamente la Nación recauda por cuenta de las provincias, que reciben parte del producido de esos impuestos. Ello es así puesto que en el sistema federal argentino las provincias son entidades políticas preexistentes a la Nación, que delegaron a esta algunas facultades. Se trata, entonces, de un mecanismo de recaudación y distribución que va de arriba (la Nación) hacia abajo (las provincias y de estas en parte a los municipios) y no a la inversa. Es el Congreso nacional el órgano que legisla sobre los tributos que luego se distribuyen (con la Cámara de Diputados como cámara de origen).

El régimen de coparticipación fue en un principio muy acotado. Un poco más adelante se complejizó, aunque por un tiempo continuó asentado sobre criterios de razonabilidad. Es el caso de la Ley 20.221 de 1973, que asignaba la distribución primaria de recursos coparticipables (la asignación de recursos entre Nación y el conjunto de provincias) en partes iguales: 50% para la Nación y 50% para

las provincias, en tanto que la distribución secundaria (asignación a cada provincia del total de la asignación primaria a provincias) se definía sobre la base de tres criterios: (i) un 65% de acuerdo con la población, (ii) un 25% de acuerdo con la brecha en el desarrollo de las provincias y (iii) un 10% de acuerdo con la dispersión poblacional. El segundo criterio tendía a compensar a las provincias más rezagadas; su medida se calculaba a partir de un índice que incorporaba la calidad de la vivienda, la educación y la cantidad de automóviles por habitante. El tercer criterio garantizaba mayores transferencias cuanto más alta fuese la dispersión poblacional, fundamentándose en el mayor costo de los servicios prestados por la administración provincial.

La Ley de 1988, instituida con carácter transitorio y *ad hoc*, siguió a la de 1973. Los coeficientes de distribución secundaria surgieron de negociaciones bilaterales entre los gobiernos provinciales y el gobierno federal durante el período 1985 a 1988. La fórmula surgió a partir del compromiso de garantizar a las provincias el mismo monto que habían recibido hasta ese momento, esto es, la capacidad negociadora y los pesos políticos relativos determinaron el resultado de la asignación de recursos. Con sus modificaciones y normas complementarias, es la norma que rige actualmente.

La distribución de los recursos y los recursos per cápita involucrados son los que muestra la Tabla 1 a partir de lo efectivamente ocurrido en el año 2022. La columna (a) muestra la asignación de la coparticipación federal distribuida a provincias; la columna (b) surge de agregarles a los recursos involucrados en la anterior, aquellos correspondientes a la recaudación de Bienes Personales, IVA, Combustibles y Monotributo que se asignan a las provincias por leyes especiales y que también se distribuyen en forma automática.

En términos porcentuales, la provincia de Buenos Aires (PBA) se lleva más del 21% del total distribuido; sin embargo, en términos per cápita recibe 61,5% de lo que le llega a Mendoza, la provincia que le sigue como la menos beneficiada. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) es la jurisdicción que menos recursos del fondo común consigue en términos per cápita: el 11,5% de lo que consigue Tierra

del Fuego, la más beneficiada, y apenas 59% de los fondos per cápita para PBA, que es la que le sigue en la lista.

Tabla 1. Distribución automática de recursos a partir de la distribución efectiva del año 2022

Jurisdicción	Participación por provincia en la coparticipación federal	Participación por provincia en el total asignado a provincias	Total coparticipación federal	Total asignado a provincias
	(a)	(b)	(c)	(d)
En pesos per cápita de 2022				
Buenos Aires	21,2%	21,4%	71.251	76.665
Santa Fe	8,8%	8,8%	146.051	156.092
Córdoba	8,6%	8,6%	127.138	136.404
Chaco	4,8%	4,8%	248.823	264.670
Entre Ríos	4,7%	4,7%	195.088	208.680
Tucumán	4,6%	4,5%	159.173	167.848
Mendoza	4,0%	4,0%	117.977	124.578
Sgo. del Estero	4,0%	3,9%	223.310	235.958
Salta	3,7%	3,7%	151.602	160.140
Corrientes	3,6%	3,6%	176.849	190.008
Formosa	3,5%	3,5%	342.335	363.392
San Juan	3,3%	3,2%	235.377	248.756
Misiones	3,2%	3,2%	146.963	157.035
Jujuy	2,7%	2,7%	202.887	214.349
Catamarca	2,7%	2,6%	365.406	384.840
Río Negro	2,4%	2,4%	188.656	200.814
CABA	2,4%	2,2%	45.067	45.302
San Luis	2,2%	2,2%	240.359	255.264
La Rioja	2,0%	2,0%	306.853	324.370
La Pampa	1,8%	1,8%	298.190	318.221
Neuquén	1,7%	1,7%	136.029	146.941
Chubut	1,5%	1,5%	149.470	161.525
Santa Cruz	1,5%	1,5%	270.233	291.047
Tierra del Fuego	1,2%	1,2%	368.171	394.046
Total Provincias	100,0%	100,0%	204.719	217.789
TOTAL DESTINOS	-	-	218.082	249.399

Fuente: sobre la base de Comisión Federal de Impuestos e INDEC.

Nota: la Coparticipación Federal incluye la asignación por Ley de Financiamiento Educativo N°26.075. En el total asignado a provincias se incluye, además, la distribución correspondiente a Bienes Personales, IVA, Combustibles y Monotributo por leyes especiales.

Aunque el régimen de coparticipación de impuestos no es la única vía por la que las provincias tienen acceso a recursos, sí es la principal: del total de recursos tributarios ingresados a la Nación, que en 2022 alcanzó el 24,6% del PIB, la coparticipación primaria que recibieron las provincias representó el 29,2%, en tanto que el total de recursos tributarios transferidos en forma automática (la parte adicional con asignación específica) alcanzó el 31,2%³.

Así, los gobiernos provinciales son, en general, débiles y dependientes desde el punto de vista financiero pero fuertes y autónomos en la dimensión política, de modo que la autonomía política provincial coexiste con la subordinación financiera (Leiras, 2013). Este hecho resulta, en general, una posición cómoda para el conjunto de provincias, pero no necesariamente para todas.

El detalle de estos antecedentes ha buscado dar el marco de situación de un análisis orientado a pensar y proponer vías para ordenar el oscuro entramado de las relaciones de coordinación financieras y fiscales entre la Nación y las provincias.

3 En esta comparación utilizamos como numerario el total de la recaudación neta nacional, que es mayor al subtotal sobre el que se debe alcanzar el piso de 34% de recursos transferidos (ver más adelante).

3. El punto de partida: estructura federal y situación fiscal provincial

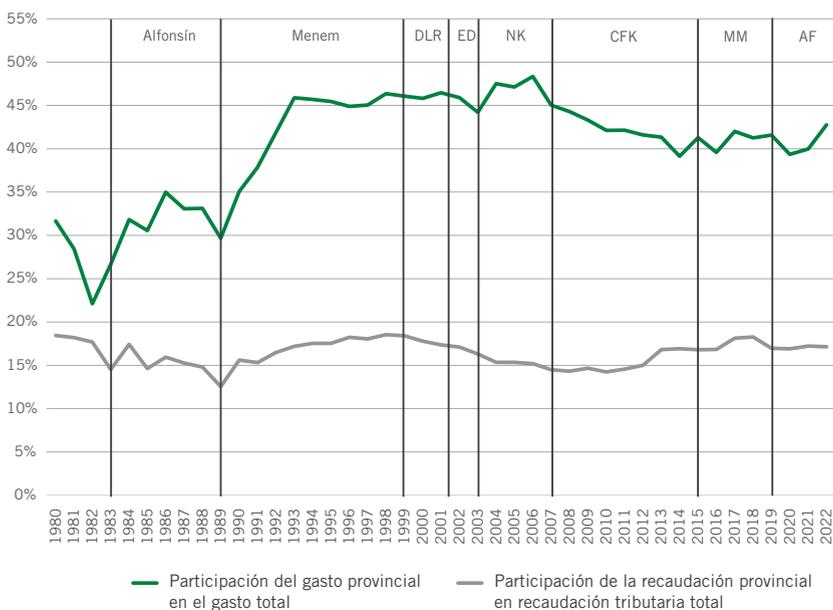
3.1. Características básicas de la estructura fiscal federal

Con el propósito de entender la configuración de incentivos que estarán detrás de eventuales negociaciones ante la posibilidad de repensar las relaciones fiscales federales, las siguientes líneas precisan, en forma cuantitativa, las características básicas de la estructura fiscal federal en la Argentina.

- (i) **Fuerte centralización de la recaudación:** a pesar de que las provincias tienen potestades constitucionales para aplicar impuestos, en la práctica sus atribuciones en la materia están seriamente recortadas en tanto la Nación se ha ido apropiando de las bases imponibles provinciales, de modo que las provincias enfrentan hoy mayores restricciones para recaudar sus propios impuestos. Esta situación se traduce en que solo generan en torno al 16% del total de recursos tributarios. Si contamos desde 1990, el pico de participación ocurrió en el bienio 2017-18, cuando los recursos tributarios provinciales superaron el 18% del total de la recaudación tributaria total neta, para posteriormente ubicarse en el 17% (Gráfico 2). Esta disparidad en el origen de la recaudación permite afirmar que el principal problema tributario que enfrenta la Argentina es el de la coordinación entre los niveles de gobierno.
- (ii) En sentido contrario, **los gastos se distribuyen más equitativamente entre Nación y provincias**, con una suba muy fuerte para las provincias como consecuencia de la transfe-

rencia de servicios de educación, salud y otras prestaciones sociales hacia fines de la década del 70 y en los primeros años de los 90, para luego estabilizarse y perder espacio como consecuencia del fuerte aumento del gasto nacional a partir del año 2007. En 2022 las provincias realizaron el 42,2% del gasto conjunto de Nación y provincias, lo que implica una situación similar a la de 1992 y una participación menor a la del promedio del período 1993-2007 (Gráfico 2).

Gráfico 2. Participación de las provincias en los recursos y gastos totales



Fuente: elaboración propia sobre la base de MEcon.

El devenir centralización/descentralización muestra que las provincias alcanzaron su plena autonomía política recién a partir de la última transición democrática, en 1983. La presidencia de Menem fue un caso de un presidente fuerte con cuasi mayoría en ambas cámaras del Congreso y el apoyo de los gobernadores, que nombró a cuatro de los nueve jueces de la Corte Suprema con su ampliación en

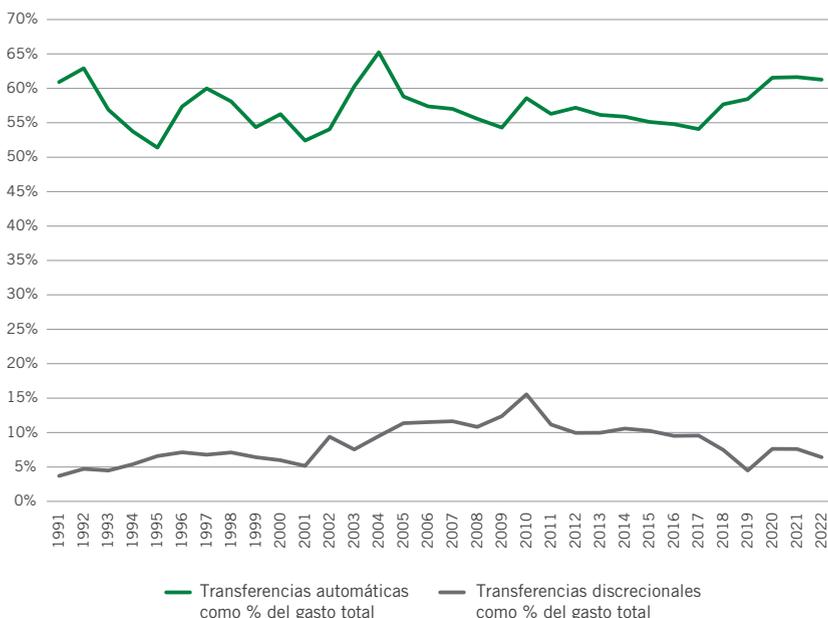
1990, descentralizó escuelas, ferrocarriles, puertos y programas sociales y de salud, pero después de la descentralización inicial (tanto legislativa como administrativa) también hubo cierta centralización legislativa (por ejemplo, la ley nacional de educación y la centralización de la protección ambiental en la enmienda constitucional de 1994), por lo que su presidencia fue un caso mixto. Así, de acuerdo con Moscovich y Eussler, la ideología promercado, por sí sola, no explica la descentralización.

De acuerdo con Simison (2015), durante los 2000 los cambios impulsados por los presidentes en materia fiscal tendieron a aumentar la centralización. Ejemplos de ello son el pacto federal de febrero de 2002 y la ley de responsabilidad fiscal de 2004. El primero eliminó la garantía mensual de ingresos por coparticipación federal a las provincias a la vez que el Estado nacional se hizo cargo de la deuda provincial (ver *infra*), en tanto que la segunda implicó, junto con el retiro de las cuasimonedas, una centralización de la política financiera y monetaria.

- (iii) La brecha de financiamiento provincial, esto es, la parte del gasto que no es financiada con recursos propios, que se ubica en los últimos años en torno de dos terceras partes del gasto total y que en provincias como Formosa y La Rioja supera el 90%, se cubre en su mayor parte con recursos girados en forma automática desde la Nación a través del mecanismo de la coparticipación federal de impuestos y de otras leyes que lo complementan y modifican; ello da lugar a lo que se ha bautizado como el “laberinto” de la coparticipación federal. Se trata, en definitiva, de un enmarañado sistema de transferencias automáticas con coeficientes de redistribución por provincia que fueron fijados por ley de acuerdo con los balances políticos vigentes al momento de la sanción (1988) y que se ha ido modificando sucesivamente para atender cuestiones muchas veces coyunturales que, de acuerdo con las relaciones de poder y la etapa del ciclo económico, beneficia a la Nación, a las

provincias o a algunas de ellas y, en definitiva, va moldeando el diseño del sistema tributario nacional (Gráfico 3).

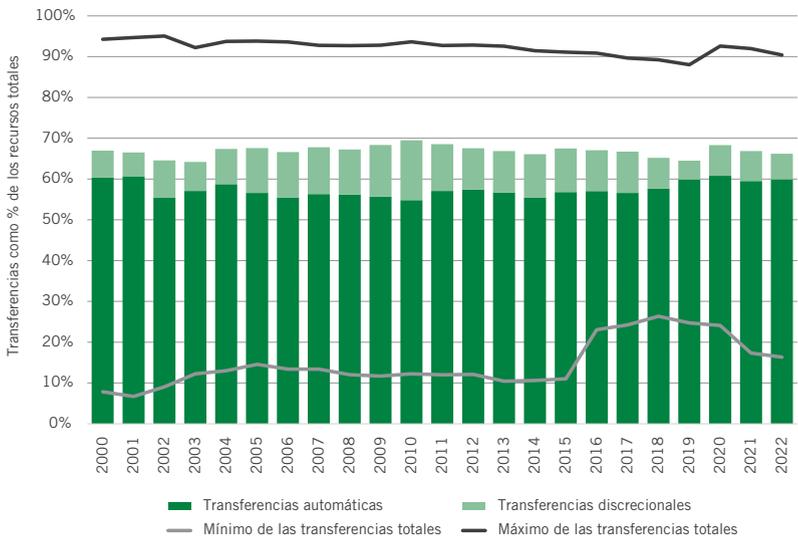
Gráfico 3. Transferencias a provincias como porcentaje del gasto total



Fuente: elaboración propia sobre la base de MEcon.

- (iv) Otros indicadores vinculados a los ingresos provinciales que dan muestra de la dependencia de recursos de origen nacional incluyen las transferencias discrecionales. El Gráfico 4 muestra las transferencias automáticas (fundamentalmente integradas por la coparticipación, pero no solo por ella) y las discrecionales. En promedio, la suma de ambas se encuentra apenas por debajo del 70% del total de recursos provinciales. Sin embargo, la envolvente superior de ese indicador alcanza hoy al 90% y en 2020 mostró un máximo de 92,6% de los recursos provinciales totales. En el otro extremo, la provincia que recibió el mínimo *quantum* de transferencias en términos de sus ingresos totales en 2022 consiguió recursos por 16,3% del total.

Gráfico 4. Transferencias y composición de los recursos totales provinciales



Fuente: elaboración propia sobre la base de MEcon.

Gráfico 5. Transferencias discretionales y recursos tributarios propios



Fuente: elaboración propia sobre la base de MEcon.

- (v) Un problema importante que se deriva del esquema vigente radica en que el funcionamiento del sistema incentiva abusos por parte de buena parte de las provincias y sus gobernadores: hay recursos de un fondo común disponibles para ser gastados sin condicionalidades, en un contexto en que el esfuerzo por recaudar y el costo político que ello implica quedan en cabeza del gobierno central. Sin dudas, estos comportamientos inducen un gasto mayor del que se hubiera realizado en caso de ser las propias autoridades provinciales quienes soportaran los citados costos.

El desequilibrio vertical, que se tiende a cerrar con ese fondo común, genera lo que en la literatura se conoce como efecto *flypaper*, según el cual, cuando los recursos no provienen del esfuerzo tributario de las propias jurisdicciones sino de transferencias, se observa una tendencia a un gasto público excesivo —porque el contribuyente no percibe los costos que le genera financiar ese gasto—, lo que redundará en una menor eficiencia.

- (vi) El tipo de gasto en manos de los gobiernos provinciales tiende a ser políticamente atractivo (empleo público y políticas sociales) para los residentes, de modo que se facilitan las conductas clientelares.
- (vii) Las provincias actúan bajo la percepción de una restricción presupuestaria blanda, en tanto el gobierno nacional ha ido en su ayuda, vía endeudamiento barato, en numerosas oportunidades.
- (viii) Por último, el reparto de los recursos transferidos no sigue una lógica de redistribución personal ni busca asegurar la provisión de un mínimo de bienes y servicios públicos o meritatorios, sino que más bien parece ser el resultado de un “juego” que se dirime en distintas arenas políticas (Congreso nacional, congresos provinciales, negociaciones de las ramas ejecutivas,

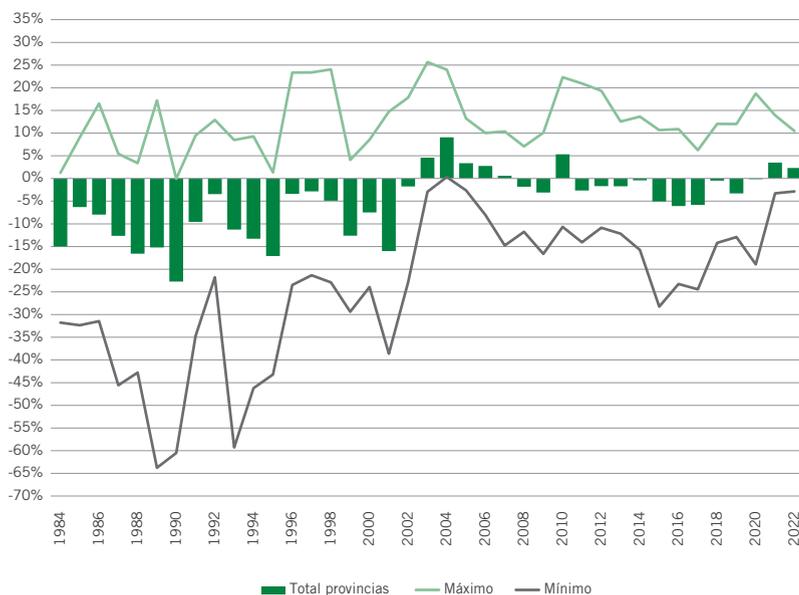
etc.). De hecho, uno de los objetivos de este trabajo es tratar de entender la lógica de funcionamiento de ese juego.

3.2. Situación fiscal provincial y un poco de historia

En el presente marco institucional, que se inicia en 1988 con la vigencia de la actual Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (y sus sucesivas modificaciones por la vía de acuerdos, instrumentación de pre-coparticipaciones, períodos con distribución de sumas fijas y asignaciones específicas), la historia de las cuentas fiscales muestra que las provincias tuvieron fuertes déficits hasta inicios de este siglo, más precisamente hasta la salida de la convertibilidad. Déficits que fueron permanentes para el conjunto de provincias, con situaciones que incluso superaron el 60% de los recursos totales en los años 90 (La Rioja: 60,5% en 1990; Río Negro: 59,3% en 1993; San Juan: 46,2% en 1994) y con alguna mejora durante los primeros años de la convertibilidad. Pero en 1990, por ejemplo, ninguna provincia tuvo superávit (Gráfico 6).

Los déficits no son sino la otra cara del endeudamiento, que, como muestra el Gráfico 7, creció muy fuerte durante la convertibilidad y particularmente luego de la devaluación del peso, para entonces ser rescatado por la Nación (ver *infra*). Fueron las provincias menos desarrolladas las que más sufrieron en esa oportunidad⁴. En la actualidad, luego de que varias provincias renegociaran sus pasivos en moneda extranjera, la deuda se mantiene en el orden del 20% de los ingresos provinciales totales (Gráfico 7).

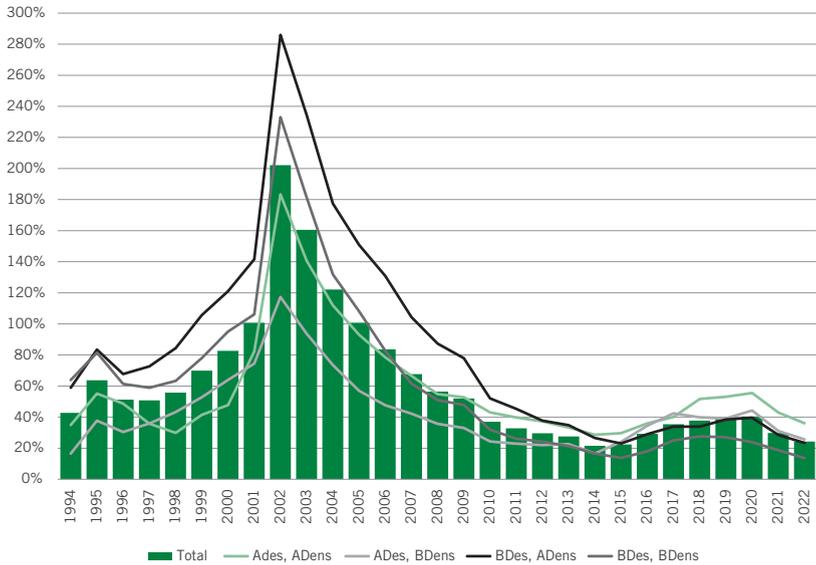
⁴ Clasificamos las provincias según su grado (A: Alto; B: Bajo) de desarrollo (Des) y densidad poblacional (Dens), de modo que los grupos quedan clasificados de la siguiente manera: ADes-ADens: CABA, PBA, Córdoba, Mendoza y Santa Fe; ADes-BDens: Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, San Luis, Santa Cruz, Tierra del Fuego; BDes-ADens: Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Jujuy, Misiones, Tucumán y BDes-BDens: Catamarca, Formosa, La Rioja, Salta, San Juan y Santiago del Estero.

Gráfico 6. Resultado global como porcentaje de los ingresos totales

Fuente: elaboración propia sobre la base de MEcon.

Acotando el horizonte temporal, en los últimos dos años las provincias en conjunto lograron superávit financiero (0,4 y 0,5% del PIB en 2021 y 2022, respectivamente). Si restringimos la observación al resultado primario (excluimos el pago de intereses), los números positivos llevan cuatro años consecutivos (0,4 en 2019 y 2020 y 0,8% del PIB en 2021 y 2022). En realidad, si contamos desde 2003, el déficit global del conjunto de provincias promedió el 0,2% del PIB y hubo superávit primario promedio por 0,2% del PIB. En principio, se podría hablar de un comportamiento casi equilibrado de las finanzas públicas provinciales cuando se las considera en forma agregada, un panorama sensiblemente mejor al que muestra la Nación y al que ellas habían registrado en períodos previos.

Gráfico 7. Deuda provincial como porcentaje de los ingresos totales



Fuente: elaboración propia sobre la base de MEcon.

Hay dos cuestiones esenciales, sin embargo, a remarcar: en primer lugar, casi ningún análisis debe agotarse en los datos promedio porque los promedios pueden esconder disparidades no menores en los componentes; segundo, debemos tener en cuenta que los resultados son el corolario de una conformación institucional que involucra potestades tributarias que se asientan, en forma crucial, sobre un mal impuesto (IIBB).

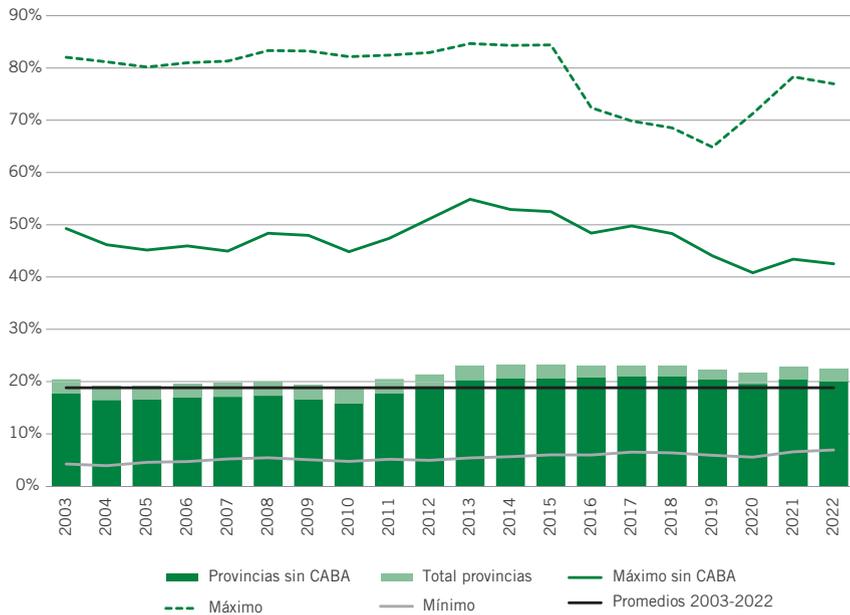
Dicho esto, los números, medidos a través de indicadores que tratan de mostrar de manera precisa estas cuestiones, informan lo siguiente:

- (i) En términos de resultados:
 - a. La situación más reciente muestra que en 2022 siete provincias tuvieron déficit global, con valores que fueron entre el 2,8 y el 0,3% de sus ingresos totales. Ellas son: La Pampa, Río

Negro, Tierra del Fuego, PBA, La Rioja, Chaco y San Luis (por orden de mayor a menor relación de déficit a total de recursos). **CABA fue la jurisdicción con mejor resultado respecto de sus ingresos (10,5%), seguida de Córdoba (9,9%) y Santa Fe (8,2%).** En 2021 habían sido seis las provincias con resultado financiero negativo, tres de ellas las mismas que en 2022: PBA, La Rioja y Río Negro.

- b. El número de jurisdicciones con déficit primario se limita a dos en 2022: La Pampa y San Luis, de las tres que habían tenido resultado primario negativo en 2021, que fueron Misiones, Catamarca y Río Negro.
- (ii) En términos de ingresos:
 - c. Las provincias generan con tributos propios y en promedio, en torno al 22,5% de sus recursos totales (Gráfico 8). Esta participación se ha mantenido relativamente estable entre 22,3 y 23,3% —con una leve baja a 21,7% en 2020— desde el año 2013 (previamente se ubicaba alrededor del 20%). Ese promedio disminuye al 20% si se excluye CABA, ya que en su caso los tributos propios alcanzan a más de dos tercios de sus ingresos totales y es, por tanto, un caso excepcional. Así, de entre el conjunto de las demás provincias, **es en PBA donde los impuestos que ella misma recauda aportan con mayor fuerza a sus ingresos. Sin embargo, el 43% correspondiente al bienio 2021-22 es sensiblemente menor al 50% del promedio 2011-2019.** En el otro extremo, provincias como **Formosa, La Rioja, Santiago del Estero y Catamarca no llegan a aportar con tributos propios el 10% de sus recursos totales.**

Gráfico 8. Ingresos tributarios propios como porcentaje de los ingresos totales

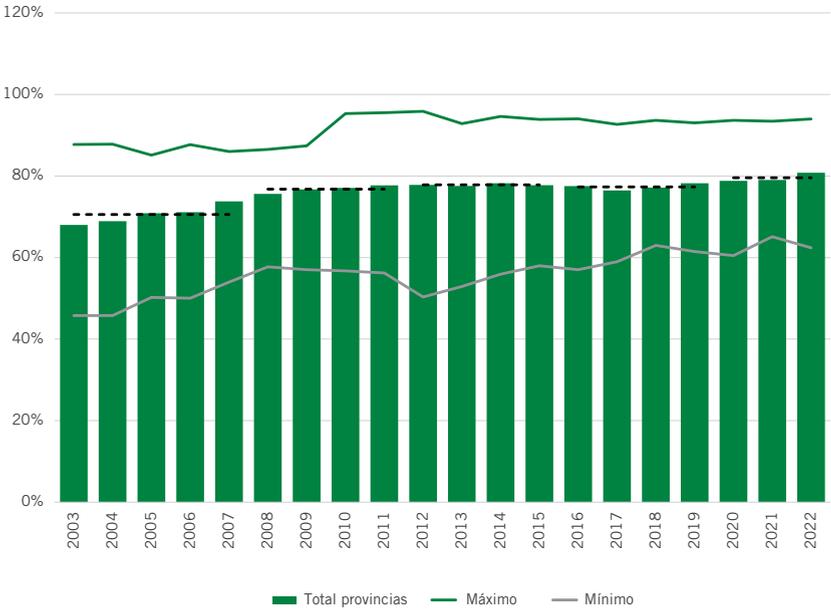


Fuente: elaboración propia sobre la base de MEcon.

- d. **Para el promedio de las jurisdicciones, IBB representó el 80% del total de los recursos tributarios propios en 2021-22. En Tierra del Fuego, la provincia que menos depende de este impuesto, dicho porcentaje fue 64; en Misiones, esta participación alcanzó el 94% (Gráfico 9).** Las provincias deben realizar un esfuerzo recaudatorio para lograr más autonomía respecto del gobierno central (y ello redundaría en mayor responsabilidad hacia sus votantes). Sin embargo, dadas las distorsiones que genera en el funcionamiento de la economía (acumulación del impuesto, integración vertical, concentración, etc.), este tributo necesita ser reformado o reemplazado por otro, además de revisarse mecanismos arbitrarios diseñados para maximizar su cobro (ver, por ejemplo, Lódola y otros, 2024).

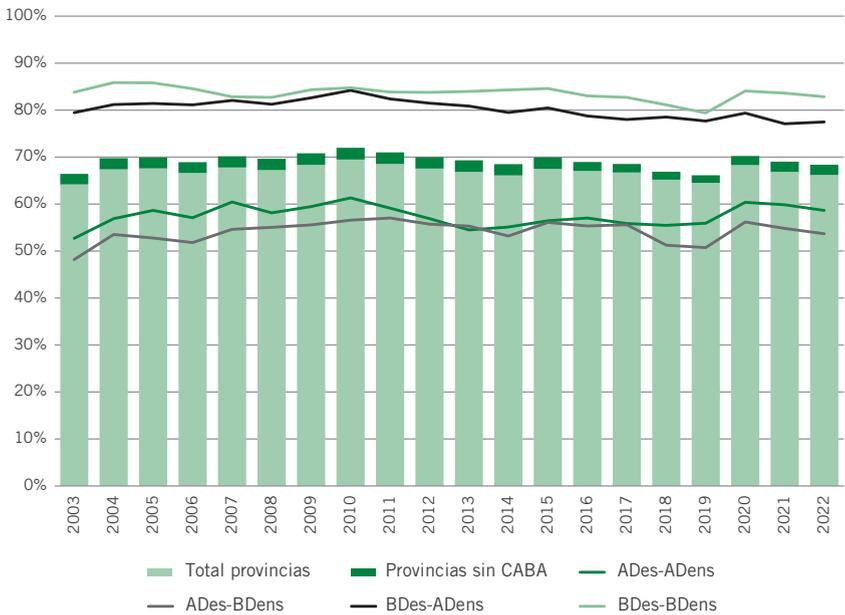
Porto y otros (2023) encuentran que, ante la restricción que en algún momento intentaron ejercer los gobiernos nacionales sobre las provincias, ya sea transfiriendo funciones de gasto (fines de los años 70 y principios de los 90) como limitando la coparticipación (principios de los 2000), las provincias reaccionaron aumentando la recaudación de IIBB, un tributo que genera fuertes distorsiones desde el punto de vista de la eficiencia económica. Al mismo tiempo que aumentan la carga de este impuesto, las autoridades provinciales operan reduciendo gastos de capital, con el consecuente deterioro, obsolescencia o carencia de la infraestructura.

Gráfico 9. IIBB como porcentaje de los ingresos tributarios propios



Fuente: elaboración propia sobre la base de MEcon.

Gráfico 10. Transferencias totales como porcentaje de los ingresos totales



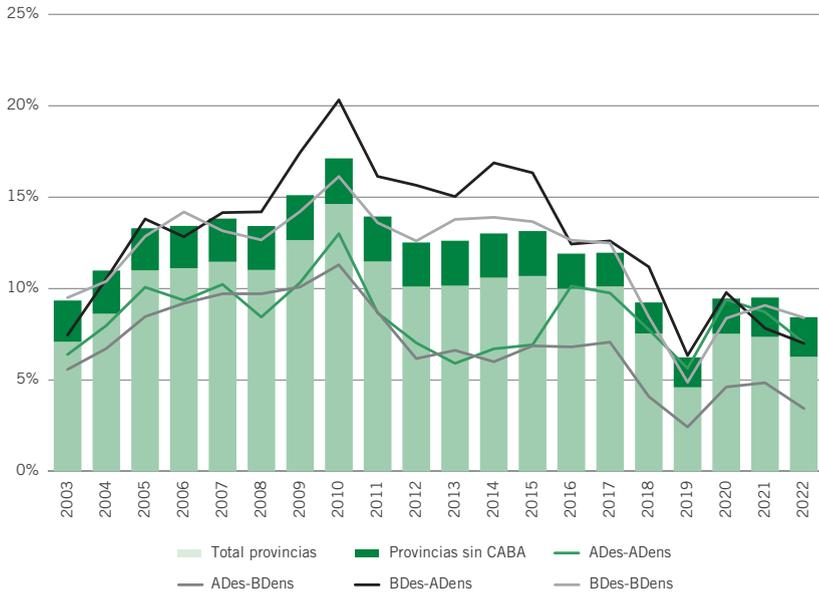
Fuente: elaboración propia sobre la base de MEcon.

- e. Las transferencias totales (automáticas regidas por normas legales, y discrecionales, esto es, asignadas por el Congreso o por el PEN) alcanzaron, en los años 2021-22, el 66,5% de los ingresos totales provinciales (Gráfico 10). Con fluctuaciones menores, estos 2/3 se vienen manteniendo desde el año 2000. Si se excluye CABA, dado que por cuestiones históricas de carencia de autonomía y de que la mayor parte de las funciones que ejercía eran abonadas directamente por el Estado nacional, que recibe recursos muy acotados desde el gobierno federal, el promedio para el período 2021-22 se eleva algo más de dos puntos porcentuales, hasta alcanzar a 68,7% del total de recursos. Formosa es la provincia para la que las transferencias representan mayor proporción del total de sus ingresos. Esto ocurre desde 1998 en forma ininterrumpida; en

estos casi 25 años, para Formosa este ratio no bajó nunca del 88% (2019) y en promedio en el período fue de 92,3%. En el otro extremo y nuevamente excluyendo CABA, desde 2011, también de forma ininterrumpida, es Neuquén la provincia que menores transferencias recibe, con un promedio para el período de 31,7% de sus ingresos totales y un valor mínimo de 24,7% en 2019.

- f. Un componente de ingresos relevante por sus características son las transferencias discrecionales (Gráfico 11). Si bien estas han ido disminuyendo en términos relativos con el tiempo, representan hoy, en promedio, el 7% del total de ingresos de las provincias, luego de haber alcanzado un pico de 12,5% del mismo total durante la primera administración de Cristina Fernández de Kirchner. La Rioja es hoy, y ha sido históricamente, la gran receptora (20,6% del total de sus recursos provino de esta fuente en 2021-22; 27,2% había sido la participación en el período 2002-2015), seguida de Santa Cruz (durante la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner el 26,1% de sus recursos tuvieron este origen) y Jujuy (24,7% de sus recursos se originaron por esta vía en el período 2008-2015). Justamente, una particularidad esencial de las transferencias discrecionales es la variabilidad de los montos asignados a las diferentes provincias, con resultados que muestran que la asignación suele estar determinada por motivos políticos.

Gráfico 11. Transferencias discrecionales como porcentaje de los ingresos totales



Fuente: elaboración propia sobre la base de MEcon.

(iii) Y considerando los gastos:

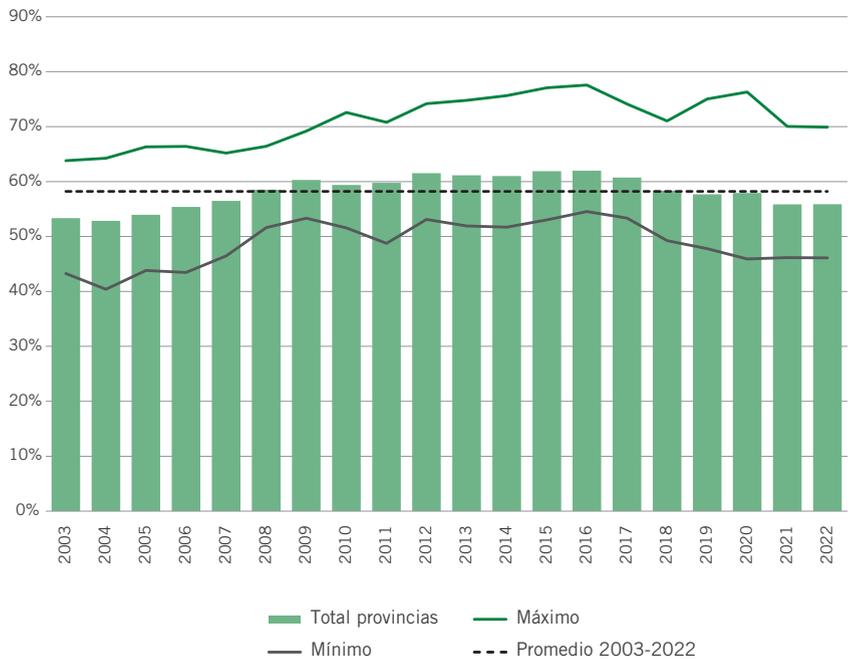
- g. Durante el período que corresponde a la administración de Alberto Fernández, las provincias asignaron en promedio el 12,1% de sus gastos a inversión, con mínimos de 3,1% en Santa Cruz y 5,1% en PBA. En el otro extremo se ubicaron San Luis (35,1%) y Santiago del Estero (33,5%). A nivel general, esta relación ha ido cayendo en el tiempo luego de lograr un pico de 20,6% en 2006 y mantenerse por encima del 19% en el período 2005-12. Aunque en el bienio 2021-22 el gasto en inversión mostró alguna recuperación en términos del total de gasto, aún no alcanza el promedio del período 2003-22 (Gráfico 12).

Gráfico 12. Gasto en inversión como porcentaje del gasto total

Fuente: elaboración propia sobre la base de MEcon.

- h. Por último, ¿cuánto del gasto que no es de capital se destina a salarios o, mejor expresado, a gasto en personal? En promedio, las provincias gastaron 55,9% de sus gastos corrientes en este rubro en 2021-22, relativamente menos que en el período 2008-20, cuando la relación alcanzó al 60% (Gráfico 13). Chubut, con 69% en el bienio, es la provincia que muestra el ratio mayor y la que históricamente mantiene más alta esta relación. En el otro extremo, Córdoba es una provincia con una baja carga relativa de su gasto en personal.

Gráfico 13. Gasto en personal como porcentaje de los gastos corrientes



Fuente: elaboración propia sobre la base de MEcon.

En suma, resultados equilibrados o levemente superavitarios (con un número acotado de jurisdicciones deficitarias), que se sustentan en un arreglo de relaciones Nación-provincias que debe ser revisado y en una estructura de gasto que retroalimenta el *statu quo* al concentrarse en el pago al personal y dejar un margen mínimo al gasto en infraestructura, necesaria para el desarrollo y crecimiento de largo plazo.

4. El porqué de las transferencias a provincias: desigualdades territoriales

Podríamos clasificar las provincias en función de su demografía (población), nivel de desarrollo (PIB per cápita), dotación de factores, estructura productiva y la consecuencia de todo ello conjuntamente con su organización institucional, su capacidad fiscal.

La Tabla 2 permite ver la profunda heterogeneidad de las provincias en cuanto a PIB per cápita, población y densidad poblacional. Las variables fueron normalizadas a 100 (promedio del país) para poder apreciar las diferencias. Para el PIB per cápita, por ejemplo, los niveles extremos son 307 para el caso de CABA como el distrito de mayor producto per cápita, y es Formosa la que genera el menor valor agregado por habitante, con un valor de 31; esto es, Formosa produce anualmente apenas el 10% de lo que genera CABA en términos per cápita. La dispersión es aún mayor para la población. En el caso de la densidad poblacional, la variable toma valores difíciles de apreciar si no se excluye el caso extremo de la ciudad de Buenos Aires.

Tabla 2. Variables estructurales provinciales. Índices promedio país = 100

Provincia	Valor agregado bruto per cápita (2021)	Población (Censo)	Densidad poblacional	Densidad poblacional (excluida CABA)
CABA	307	163	2.344	-
Buenos Aires	77	916	9	350
Catamarca	45	22	1	26
Chaco	42	60	2	70
Chubut	134	31	0	16
Córdoba	102	207	4	147
Corrientes	48	62	2	83
Entre Ríos	81	74	3	111
Formosa	31	32	1	52
Jujuy	41	42	2	92
La Pampa	115	19	0	16
La Rioja	42	20	1	26
Mendoza	92	105	2	83
Misiones	66	67	6	263
Neuquén	244	38	1	47
Río Negro	116	40	1	23
Salta	54	75	1	57
San Juan	66	43	1	56
San Luis	64	28	1	43
Santa Cruz	267	17	0	8
Santa Fe	122	185	4	164
Santiago del Estero	41	55	1	47
Tierra del Fuego	150	10	1	55
Tucumán	51	89	11	463
Promedio	100	100	100	100
Máximo	CABA	Buenos Aires		Tucumán
Mínimo	Formosa	Tierra del Fuego		Santa Cruz
Desvío Estándar	75	182	478	113

Fuente: elaboración propia sobre la base de MEcon e INDEC.



ESCAÑEA EL QR
PARA VER LA VERSIÓN ORIGINAL

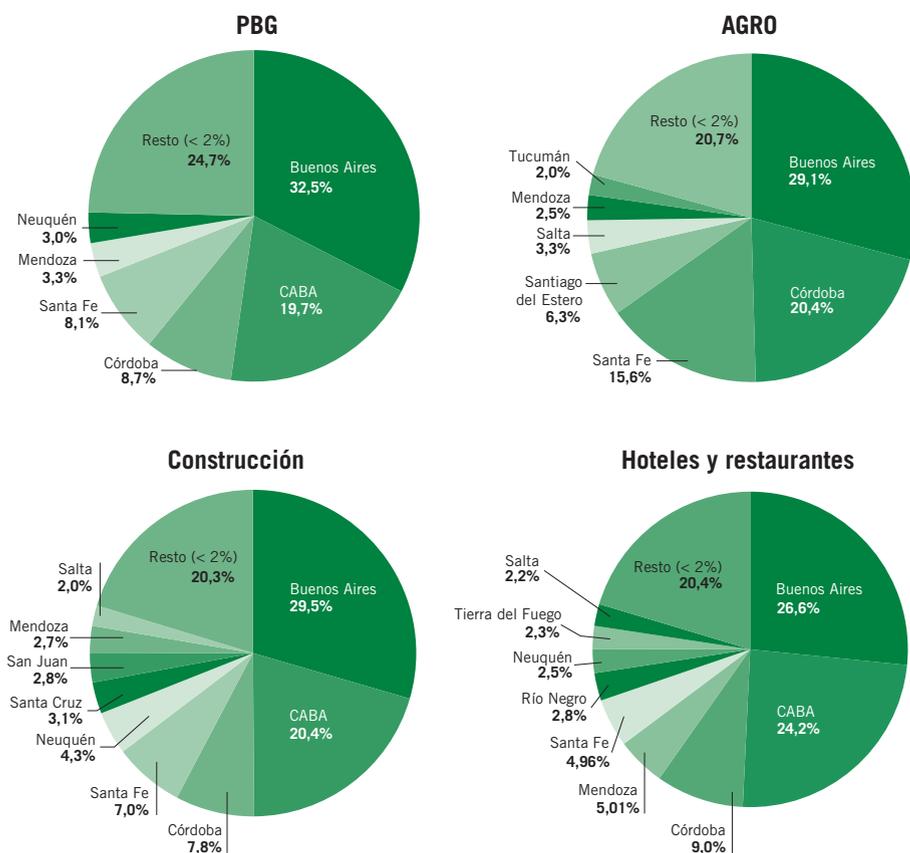
La estructura productiva da cuenta, también, de fortísimas disparidades. El Gráfico 14 muestra, para el valor agregado total y para los sectores de actividad, las provincias que superan el 2% de participación en cada caso. Surgen de la observación del gráfico las siguientes particularidades: (i) de las 24 jurisdicciones, Chaco, Formosa, La Rioja y San Luis son las únicas cuatro que en todos los casos representan menos del 2% del PIB global o de algún sector de actividad; (ii) PBA es la que más frecuentemente aparece (solo está ausente en el caso del PIB de petróleo y gas) y siempre lo hace en el primer lugar, excepto en lo que refiere a Otros servicios (Administración Pública, servicios sociales, educación y salud); CABA se encuentra en una situación similar (por una cuestión metodológica, hasta aparece en la producción de petróleo y gas, ya que es en CABA donde se registra la cabecera de las empresas); (iii) el sector con más provincias con hasta 2% del valor agregado generado es Electricidad, Gas y Agua, ya que estos servicios llegan a casi todos los hogares del país; en el otro extremo, en la Industria Manufacturera, solo seis provincias superan el piso de 2% de participación: PBA, CABA, Santa Fe, Córdoba, Mendoza y Entre Ríos.

Se nota claramente, siguiendo a Leiras (2013), que la descentralización coexiste con una muy desigual concentración de recursos.

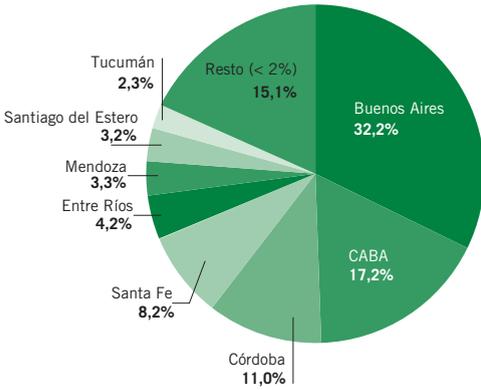
La heterogeneidad económica se evidencia también en heterogeneidad de bienestar de la población, con fuerte dispersión y pocas regularidades. Considerando indicadores para las áreas de vivienda (porcentaje de hogares particulares con hacinamiento crítico), distribución del ingreso (ratio entre los percentiles 80/20 del ingreso per cápita familiar de los hogares), empleo (tasa de informalidad laboral asalariada), educación (porcentaje de estudiantes de sexto grado de nivel primario con logro académico avanzado o satisfactorio en lengua y matemática) y salud (porcentaje de personas que tienen cobertura de salud solo por el sistema público), la mayor regularidad es que el Chaco tiene los peores indicadores en tres áreas: empleo, educación y salud y se encuentra en un segundo pelotón en distri-

bución del ingreso. Santiago del Estero se encuentra en situación similar (levemente mejor en distribución del ingreso y en el resultado de las pruebas de matemática). En el otro extremo se encuentran CABA y Tierra del Fuego, aunque aun ellas muestran resultados que no son del todo positivos (relativamente alta informalidad laboral en CABA, no tan buenos resultados en educación en Tierra del Fuego). De hecho, no son pocas las provincias que tienen buenos resultados en alguna(s) área(s) que conviven con muy malos en otras. La heterogeneidad se observa también en la fuerte dispersión de algunos indicadores (Tabla 3).

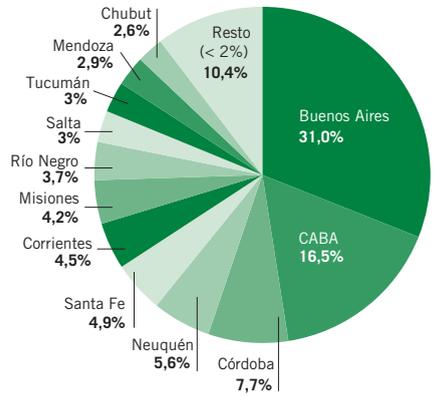
Gráfico 14. Participación provincial en el valor agregado total y sectorial



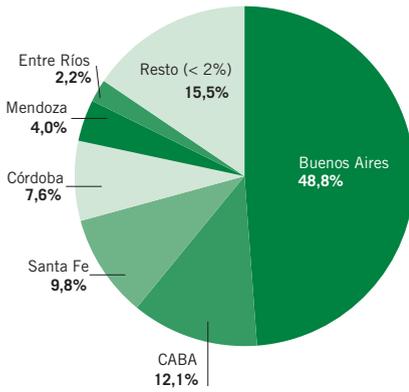
Comercio



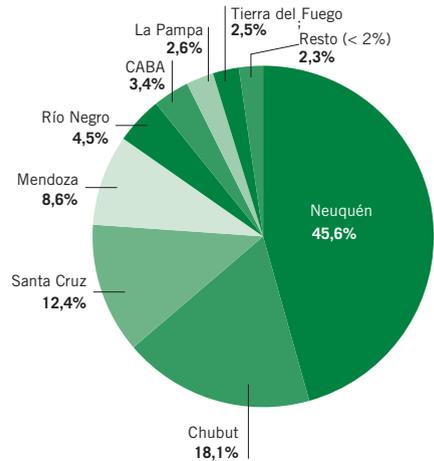
Electricidad, gas y agua



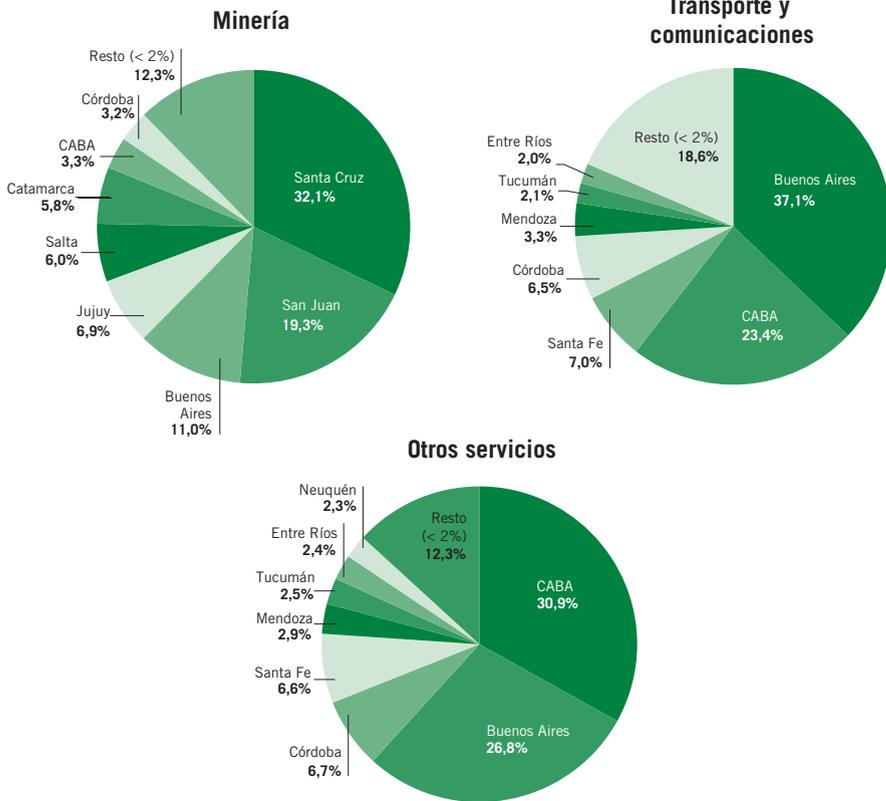
Industria manufacturera



Petróleo y gas



44 - ARGENTINA, UN PAÍS FEDERAL EN LA ENCRUCIJADA



Fuente: elaboración propia sobre la base de CEPAL y Ministerio de Economía, 2022, publicado por CEP XXI.

Tabla 3. Estadísticas sociales. Indicadores de bienestar - 2021

Indicadores	Porcentaje de hogares particulares con hacinamiento crítico	Ratio entre los percentiles 80/20 del ingreso per cápita familiar de los hogares	Tasa de informalidad laboral asalariada	Porcentaje de estudiantes de sexto grado de nivel primario con logro académico avanzado o satisfactorio en lengua y matemática		Porcentaje de personas que tienen cobertura de salud solo por el sistema público	Porcentaje de participación electoral en elecciones generales presidenciales (2019)
				Lengua	Matemática		
Dimensión	Vivienda	Ingreso	Empleo	Educación		Salud	Compromiso cívico
CABA	1,8	3,3	22,8	73,6	72,3	13,1	76,6
Buenos Aires	2,8	3,9	34,3	56,7	54,0	29,7	82,1
Catamarca	3,7	3,8	36,9	43,9	39,9	37,8	80,9
Córdoba	2,1	3,6	45,7	66,3	68,2	33,5	79,0
Corrientes	3,2	3,5	46,9	47,0	45,4	43,2	80,7
Chaco	2,4	3,8	50,0	39,8	39,8	49,2	77,6
Chubut	1,2	3,5	25,0	58,3	53,4	25,2	77,6
Entre Ríos	1,1	3,3	34,0	49,5	46,7	30,9	80,6
Formosa	3,4	3,5	48,1	53,6	55,0	53,1	77,7
Jujuy	3,8	2,8	45,4	54,0	54,4	46,6	81,8
La Pampa	0,9	4,2	32,6	61,0	60,5	32,2	81,2
La Rioja	1,5	2,5	32,8	51,3	43,3	34,9	80,9
Mendoza	3,0	3,2	42,4	57,1	59,3	32,0	81,1
Misiones	0,7	3,1	44,9	47,7	45,7	38,9	79,9
Neuquén	2,4	4,1	27,5	54,1	52,0	33,0	84,0
Río Negro	2,1	3,5	26,4	57,4	57,5	29,7	80,3
Salta	4,6	3,4	49,7	51,4	53,7	47,4	76,1
San Juan	2,3	3,1	43,7	49,5	49,5	41,2	82,4
San Luis	2,2	3,5	41,9	52,3	50,6	34,5	81,2
Santa Cruz	1,2	3,6	18,6	57,1	48,3	21,3	74,6
Santa Fe	1,5	3,7	35,5	55,4	54,8	25,9	79,4
Santiago del Estero	2,8	3,0	45,7	45,0	49,9	44,8	80,4
Tucumán	3,8	3,1	47,4	52,5	53,5	34,1	82,8
Tierra del Fuego	0,3	3,4	10,7	63,7	55,2	12,6	75,9
Total del país	2,28	3,43	37,04	54,09	52,62	34,37	79,78
Dispersión	1,12	0,39	10,79	7,43	7,73	10,38	2,41
Variabilidad	0,49	0,11	0,29	0,14	0,15	0,30	0,03
Máximo	4,60	4,20	50,00	73,60	72,30	53,10	84,00
	Salta	La Pampa	Chaco	CABA	CABA	Formosa	Neuquén
Mínimo	0,30	2,50	10,70	39,80	39,80	12,60	74,60
	Tierra del Fuego	La Rioja	Tierra del Fuego	Chaco	Chaco	Tierra del Fuego	Santa Cruz

 Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC, *Estadísticas Sociales*.

Es muy útil a propósito de nuestro análisis notar que los factores estructurales tienden a afectar las preferencias de las élites provinciales en relación con un gobierno centralizado o descentralizado (en términos de estructura tributaria y de distribución de funciones). **Cuando la economía provincial es relativamente grande y diversificada y sus recursos pueden proveer una buena base de imposición, las élites regionales tenderán a preferir relativamente más descentralización, ya que esto les permitirá cobrar sus propios tributos, administrar sus propios recursos y usufructuarlos redistribuyendo menos a los distritos más pobres** (González, 2021). Así, los incentivos a disfrutar del fondo común no están ligados solo a la necesidad de recursos de las jurisdicciones menos favorecidas económicamente, sino al objetivo de las jurisdicciones más ricas de no destinar sus recursos a financiar a otros.

Por otra parte, de acuerdo con González (2008), los presidentes poderosos que han centralizado poder político han tendido a reducir las transferencias fiscales a las provincias, especialmente en contextos de tensión fiscal, pero no las han reducido en la misma proporción para las diferentes provincias: los distritos más desarrollados, económicamente complejos y diversificados y menos dependientes en términos fiscales (los que tienen más capacidad “contributiva”), en manos de gobernadores de la oposición, son los que asumen costos superiores a los demás.

5. La coordinación tributaria y su incidencia en el juego Nación-provincias

La reforma constitucional de 1994 significó cambios profundos en términos de coordinación y de atribuciones tributarias entre niveles de gobierno. A partir de entonces, el gobierno nacional ejerce su potestad: (i) en forma exclusiva, excluyente y permanente sobre los derechos de importación y exportación; (ii) en forma concurrente y permanente con las provincias, sobre los impuestos indirectos; y (iii) con carácter transitorio y bajo condiciones excepcionales (siempre que la defensa, la seguridad común y el bien general del Estado lo exijan) sobre los impuestos directos. Estos últimos deben ser proporcionalmente iguales en toda la Nación. Explícitamente, entonces, resultan potestad de los gobiernos provinciales: (i) en forma permanente, los impuestos directos; (ii) en forma concurrente y permanente con el gobierno nacional, los impuestos indirectos. Por su parte, los municipios poseen facultades tributarias derivadas, en consonancia con las que cada provincia constitucionalmente les asigne.

La reforma estableció, además, que todas las contribuciones definidas por la Nación no vinculadas a derechos de exportación o importación, con la salvedad de la parte o el total de las que tengan asignación específica, tienen carácter de coparticipables. El Congreso nacional asume la responsabilidad de establecer y modificar las asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

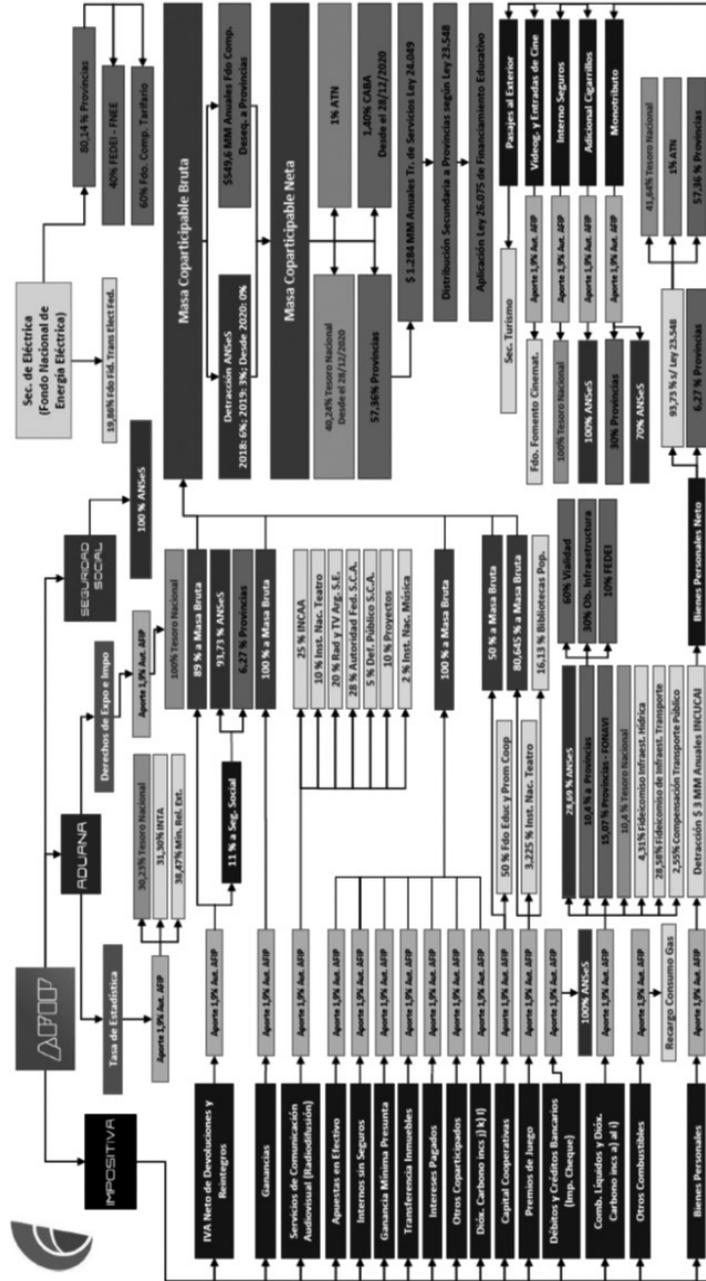
El régimen de coparticipación federal de impuestos instituido en 1988 (Ley 23.548), que cristaliza los porcentajes de distribución vigentes por entonces, no fue afectado en forma directa. Sobre la base de un régimen transitorio, la reforma otorgó rango constitucional a la coparticipación, aunque ordenó el reemplazo del sistema vigente no más allá de diciembre de 1996. Con aquel mandato incumplido, el instrumento sobre el que se estructura la coordinación de la política tributaria federal se sostiene en una situación anómala: ante la inexistencia de un régimen sustitutivo, su vigencia se logra a través de la prórroga automática de la ley, hecho que amerita preguntarse sobre su caducidad y constitucionalidad.

La reforma constitucional, además, se ocupó de proteger a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires de potenciales discrecionalidades del Poder Ejecutivo Nacional reglando que: (i) toda modificación a la Ley de Coparticipación requiere de un acuerdo de todas las provincias, la aprobación del Congreso con mayoría calificada y la ratificación de las legislaturas locales; (ii) la eventual transferencia de funciones de gobierno a otra jurisdicción debe ir acompañada de la reasignación de recursos y contar con el acuerdo de la legislatura local. De aquí surge que el gobierno federal está impedido de tomar decisiones unilaterales en materia de coparticipación, además de que quedaría establecida la automaticidad en la remisión de los fondos.

A partir de su sanción, el régimen de coparticipación federal de impuestos fue modificado frecuentemente y de manera significativa desde principios de los años 90. La Ilustración 1 da cuentas de la situación vigente al año 2022.

De acuerdo con la Ley 23.548, los recursos a provincias provenientes de este régimen no deberían ser inferiores al 34% del total de recursos tributarios de la Administración Central (sean o no distribuibiles según la ley). Aunque en los últimos 20 años esta participación tendió a aumentar levemente (Gráfico 15), solo fue a partir de 2018 que comenzó a cumplirse —y nunca dejó de lograrse dicho objetivo— con el mandato de la ley. De hecho, hasta el año 2012 el to-

Ilustración 1. El laberinto de la coparticipación federal de impuestos

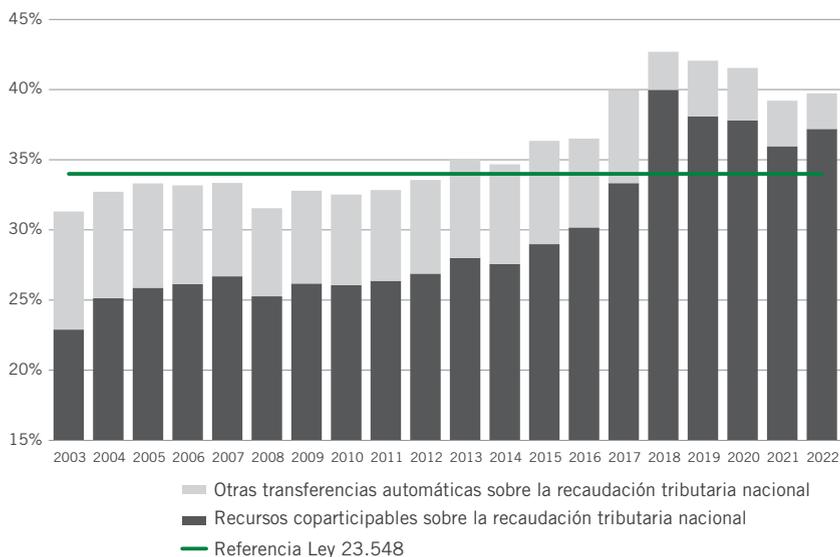


ESCANEA EL QR
PARA VER LA VERSIÓN ORIGINAL

Fuente: Comisión Federal de Impuestos.

tal de recursos tributarios automáticos a provincias (incluidos aquellos que no forman parte de la masa coparticipable) no alcanzaba al porcentaje piso requerido por la ley para los recursos directamente afectados a ella.

Gráfico 15. Transferencias automáticas y régimen de coparticipación federal de impuestos



Fuente: elaboración propia sobre la base de MEcon y legislación.

La fuerte dependencia del conjunto de las provincias de recursos de origen nacional y la imposibilidad —dados objetivos en pugna y la conformación de equilibrios de poder de las partes involucradas— de avanzar en la redacción de una nueva ley de coparticipación federal de impuestos, la tributación provincial sostenida en un impuesto con altos costos de asignación y eficiencia y significativos problemas de coordinación entre jurisdicciones, la persistencia de fuertes déficits fiscales del gobierno consolidado —y en particular del gobierno nacional—, la historia de salvatajes de la Nación a las provincias, entre

los factores más importantes y sin asignar orden de prelación entre ellos, dieron origen a la búsqueda y concreción de sucesivos acuerdos entre Nación y provincias respecto de la asignación de recursos tributarios.

Esta historia comenzó en el año 1992, esto es, no mucho tiempo después de la sanción de la Ley de Coparticipación, y tuvo un hito en 2017. Hubo once pactos o compromisos entre Nación y las provincias (1992, 1993, 1999, 2000, 2001, 2002, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021). El objetivo de los pactos fiscales de 1992 y 1993 fue el de facilitar el financiamiento de la reforma previsional que introdujo el sistema de capitalización individual (vía la asignación del 15% de los recursos coparticipables al sistema de seguridad social) y mejorar la situación financiera de las provincias y en particular de la de Buenos Aires (estableciendo asignaciones específicas y garantizando una suma fija mensual mínima de coparticipación). El Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal de 1999 buscó, entre otras cosas, el cumplimiento de cuestiones pendientes del Pacto Fiscal II, la creación de un fondo anticíclico con recursos coparticipables y el compromiso de sancionar un nuevo régimen de coparticipación antes de finalizar el año 2000; mientras tanto, las provincias recibirían sumas fijas en concepto de coparticipación. En el año 2000 se acordó el Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal, que modificó nuevamente la distribución primaria del régimen y postergó la sanción de la ley de coparticipación hasta el año 2001. En el contexto de la crisis de inicios de siglo, se firmó en 2001 la Segunda Addenda al Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal, que reducía las transferencias por coparticipación y comprometía a la Nación a refinanciar las deudas provinciales. En 2002, el Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos incluyó el recientemente creado impuesto sobre débitos y créditos en la masa coparticipable, pero retiraba la garantía de piso mínimo del 34% de los recursos coparticipables.

Quince años más tarde, la característica esencial del Consenso Fiscal de 2017 (Consenso Fiscal I) es su intento de racionalización de la estructura tributaria provincial. En aquel año, cuando habían pasado quince desde el acuerdo previo más reciente, Nación y provincias se comprometieron a: i) reducir el gasto público provincial y armonizar las estructuras tributarias; ii) compensar a la provincia de Buenos Aires por la eliminación de la asignación específica del impuesto a las ganancias al Fondo del Conurbano —que por ser un monto de suma fija había perdido valor en el contexto inflacionario—; iii) coparticipar en su totalidad el impuesto a las ganancias (previamente, solo 64% tenía como destino la masa coparticipable, un 16% se asignaba a provincias con criterios específicos y 20% se destinaba a la seguridad social) a cambio de prorrogar la vigencia del impuesto sobre débitos y créditos, excluirlo de la masa coparticipable y afectarlo en su totalidad al sistema nacional de seguridad social (hasta tanto se dictara una nueva ley de coparticipación o hasta el 31/12/2022, lo que ocurriera primero); iv) no crear nuevos impuestos nacionales sobre el patrimonio ni incrementar las alícuotas del impuesto sobre bienes personales; v) adecuar el impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas natural, el impuesto específico al gasoil y sobre las naftas; vi) establecer una alícuota máxima al impuesto de sellos (para inmuebles, automotores y actividades hidrocarburíferas, aquellas vigentes en 2017; para el resto de contratos, 0,75%) y llegar a su eliminación, en forma gradual, hacia 2022; vii) desgravar las exportaciones de IIBB (excepto para actividades mineras o hidrocarburíferas y servicios provistos en el exterior del país); viii) establecer exenciones y techos a las alícuotas de IIBB para la mayor parte de las actividades, con bajas graduales en los topes hasta alcanzar —y continuar con— su nivel más bajo en 2022; ix) derogar los tributos específicos que graven la transferencia de combustibles, gas, energía eléctrica y servicios sanitarios; x) eliminar alícuotas diferenciales basadas en la jurisdicción de IIBB, sellos y de los tributos a la nómina salarial; xi) derogar todo tributo sobre la nómina salarial; xii) fijar alícuotas del impuesto inmobiliario en un rango entre 0,5% y 2%; xiii) crear un organismo federal para lograr que las valuaciones

fiscales de los inmuebles tiendan a reflejar la realidad del mercado inmobiliario y la dinámica territorial.

Tabla 4. Alícuotas máximas para ingresos brutos según consensos fiscales 2017 y 2021

Actividad	Situación inicial	Consenso 2017					Consenso 2021
	2017*	2018	2019	2020	2021	2022	2021
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	4%, PBA y Misiones	1,50%	0,75%	Exento	Exento	Exento	0,75%
Pesca	4%, PBA y Misiones	1,50%	0,75%	Exento	Exento	Exento	0,75%
Minas y Canteras	4%, PBA y Río Negro	1,50%	0,75%	Exento	Exento	Exento	0,75%
Industria Manufacturera	6%, Mendoza	2,00%	1,50%	1,00%	0,50%	Exento	1,50%
Industria Papelera	7%, Misiones	7,00%	6,00%	5,00%	4,00%	3,00%	6,00%
Electricidad, Gas y Agua* **	5,5%, Córdoba	5,00%	3,75%	2,50%	1,25%	Exento	3,75%
Construcción	5%, CABA, Mendoza y Chubut	3,00%	2,50%	2,00%	2,00%	2,00%	2,50%
Comercio Mayorista, Minorista y Reparaciones	8%, PBA y Mendoza	-	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%
Hoteles y Restaurantes	6%, CABA	5,00%	4,50%	4,00%	4,00%	4,00%	4,50%
Transporte	8,45%, Misiones	3,00%	2,00%	1,00%	Exento	Exento	2,00%
Comunicaciones	8,45%, Misiones	5,00%	4,00%	3,00%	3,00%	3,00%	5,50%
Telefonía Celular	8,45%, Misiones	7,00%	6,50%	6,00%	5,50%	5,00%	6,50%
Intermediación Financiera	9,5%, Entre Ríos	-	5,50%	5,00%	5,00%	5,00%	9,00%
Servicios Financieros	9,5%, Entre Ríos	-	7,00%	6,00%	5,00%	5,00%	9,00%
Créditos Hipotecarios	9,5%, Entre Ríos	Exento	Exento	Exento	Exento	Exento	Exento
Actividades Inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler	8% CABA. PBA, Córdoba, Jujuy y Santa Cruz	6,00%	5,00%	4,00%	4,00%	4,00%	5,00%
Servicios Sociales y de Salud	6%, Mendoza y Jujuy	5,00%	4,75%	4,50%	4,25%	4,00%	4,75%

*Promedios estimados ponderados por Ventas. Alícuota mínima para cada actividad es de 0% y varía entre provincias. **En el consenso 2021 se establecieron distintas alícuotas para la electricidad, gas y agua residencial (3,75%) y no residencial (4,00%).

Fuente: Consenso Fiscal (2017, 2021) y MEcon (2018).

Surge de aquí que uno de los objetivos principales del Consenso fue racionalizar la estructura tributaria provincial a través de, entre otras acciones, reducir el peso de IIBB en las actividades primarias o aguas arriba, para transformarlo progresivamente en un impuesto similar al impuesto a las ventas finales (Tabla 4) y de coordinar tributos sobre el patrimonio y otros sobre bienes y servicios como el impuesto sobre los combustibles (Lódola, Moskovits y Zack, 2024). En 2018 se firmó el Consenso Fiscal II (Ley 27.469), que relajaba algunas de las obligaciones del Consenso Fiscal I y rehabilitaba la creación de nuevos impuestos nacionales sobre el patrimonio, autorizando el aumento de la alícuota del Impuesto a los Bienes Personales y posponiendo por un año la reducción del Impuesto de Sellos. Además, eliminó el límite al incremento del gasto público.

En 2019, el nuevo gobierno celebró el Consenso Fiscal III (Ley 27.542), que suspendió hasta fines de 2020 compromisos del Consenso I: (i) las desgravaciones de IIBB en las exportaciones y a los servicios realizados en el exterior y las exenciones o techos de alícuota; (ii) la fijación de la alícuota entre 0,5 y 2% en el impuesto inmobiliario; (iii) la eliminación gradual del Impuesto de Sellos; y (iv) la derogación de tributos específicos sobre la transferencia de combustible, gas, energía eléctrica, entre otros.

El Consenso Fiscal IV (Ley 27.634) de 2020 extendió las suspensiones del Consenso III hasta el 31 de diciembre de 2021. Además, suspendió la aplicación de las alícuotas máximas de IIBB para las actividades de intermediación financiera fijadas en el Consenso I. Otra novedad fue la introducción de la alícuota mínima anual del 2% del impuesto a los automotores, aplicada sobre el 95% (como mínimo) de la valuación fiscal establecida por la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios (DNRNPAyCP).

Finalmente, en 2021 se celebró el Consenso Fiscal V (Ley 27.687), que no fue firmado por La Pampa, San Luis y CABA. Este nuevo acuerdo no suspendió aspectos de consensos previos, sino que estableció nuevas reglas de juego y dejó sin efecto las obligaciones asu-

midas en los consensos anteriores que no quedaran a la fecha vigentes, exonerando a las provincias por todo incumplimiento previo. El nuevo acuerdo dispuso mantener desgravadas las exportaciones (excepto mineras o hidrocarburíferas) y servicios en el exterior en IIBB y estableció nuevas alícuotas máximas de este impuesto para un conjunto de actividades. Derogó los tributos específicos a la transferencia de combustible, gas, energía eléctrica, entre otros. Para el Impuesto de Sellos estableció una alícuota máxima de 3,5% para la transferencia de inmuebles, 3% para automotores y 2% al resto (excepto lotería y juegos de azar, sin máximo) y resolvió no incrementar las alícuotas para el sector hidrocarburífero. Definió rangos de la alícuota para el impuesto inmobiliario (entre 0,5% y 3%), incrementándolos respecto del Consenso I. Incorporó el compromiso de analizar la posibilidad de establecer un impuesto patrimonial a las herencias, legados, donaciones y anticipos de herencia con alícuotas marginales crecientes para darle progresividad.

Un análisis en una mirada temporal de las principales cláusulas tributarias propuestas por el Consenso fiscal de 2017 y siguientes, muestra que:

- Para la masa coparticipable se implementaron todas las acciones propuestas: eliminación del Fondo del Conurbano, coparticipación de la totalidad del impuesto a las ganancias y detracción del impuesto sobre débitos y créditos de la masa para destinarlo al sistema de seguridad social. Esta implementación se sostuvo en el tiempo.
- Las medidas de no crear nuevos impuestos sobre el patrimonio y de no incrementar la alícuota del impuesto sobre los bienes personales fue suspendida luego de un año de vigencia (Consenso II) y no fueron nuevamente implementadas.
- La fijación inicial de alícuotas de entre 0,5% y 2% para el impuesto inmobiliario duró un año y fue suspendida en 2019, situación que continúa actualmente.

- La decisión de establecer inicialmente una alícuota máxima en el impuesto a los sellos y luego su eliminación gradual a 2022 fue inicialmente pospuesta y luego suspendida en 2019 y 2020. Finalmente se optó por el incremento en los techos, sin bajas graduales.
- Para IIBB, los consensos implementados fueron los siguientes: (i) desgravar las exportaciones y servicios provistos al exterior y (ii) exenciones y techos de alícuota (con bajas graduales hacia 2022). Tanto (i) como (ii) fueron suspendidos en los dos consensos fiscales siguientes y se implementó (en el Consenso Fiscal de 2020) una nueva medida: (iii) excluir las alícuotas máximas establecidas para las Actividades Intermediación Financiera y Servicios Financieros. En el Consenso Fiscal de 2021 se reimplementó (i), (iii) siguió vigente y para (ii) hubo modificaciones al incrementarse los techos sin bajas graduales.
- La derogación de impuestos sobre la transferencia de combustible, gas, energía eléctrica y otros específicos fue suspendida a partir del Consenso Fiscal de 2019.
- La derogación de tributos sobre nómina salarial estuvo vigente hasta el Consenso de 2020, a partir del cual se suspendió.
- El Consenso de 2020 introdujo una alícuota mínima del 2% para impuestos automotores que sigue vigente.

De esta lectura surge que la mayor parte de las medidas tendientes a coordinar y simplificar el sistema fueron finalmente abandonadas. Además, en la primera revisión del Consenso inicial se dio marcha atrás con el acuerdo de reducir el gasto público provincial. En suma, los esfuerzos de simplificación y ordenamiento para procurar una estructura tributaria más eficiente y coordinada empezaron a implementarse pero fueron revertidos, casi en su totalidad, no pasado mucho tiempo. Esta revisión intenta mostrar las dificultades políticas que enfrenta la adopción e implementación de medidas con racionalidad económica. Estos temas son los que se abordan en el siguiente capítulo.

6. Economía política. Hipótesis sobre la discusión de la coordinación federal

En un país federal, las transferencias intergubernamentales constituyen un instrumento poderoso para ganar, ejercer y retener el poder (Bonvecchi y Lodola, 2013). Al hablar de transferencias no nos restringimos a un tipo determinado de estas. Analizamos hasta aquí las que son en dinero, pero las hay también en especie: vía gasto público o gasto tributario⁵ (v.g., promoción regional), por ejemplo. Como vimos, las hay monetarias automáticas y regladas (la coparticipación federal y la transferencia de otros recursos tributarios regidos por ley) y las hay también monetarias de carácter discrecional (en este caso, el poder de decisión y la consecuente discrecionalidad radican en el PEN). Si bien el sistema se estructura sobre la base de la coparticipación federal de impuestos, cuando se analiza la coordinación fiscal y financiera entre niveles de gobierno debemos considerarlas todas. Así lo abordaremos, desde un punto de vista analítico, en este capítulo.

6.1. La apropiación de recursos

El **primer nivel de discusión**, entonces, radica en la apropiación de recursos y, fundamentalmente, del tipo de recursos de que se trata.

De acuerdo con Leiras (2013), el carácter descentralizado del federalismo argentino y la concentración de recursos suscitan una di-

⁵ El gasto tributario se conforma con los ingresos que el Estado deja de percibir por la vía de tratamientos especiales en los impuestos: exenciones, alícuotas diferenciadas, bases imposables no alcanzadas.

námica en la que las políticas públicas en la escala nacional se apoyan en coaliciones interprovinciales que los presidentes construyen transfiriendo a los líderes de las provincias recursos financieros a cambio de respaldo electoral y legislativo. En la misma línea, Granato (2015) considera que la agregación de intereses en la escala provincial resulta decisiva en la conformación de mayorías para respaldar las decisiones de escala nacional.

Por ello, un elemento adicional a tener en cuenta es el **grado de nacionalización del sistema de partidos políticos**. Durante el período 1983-2001, la Argentina contaba con un sistema de partidos de alto nivel de nacionalización, con dos grandes fuerzas nacionales, el Partido Peronista (o Justicialista) y la Unión Cívica Radical. En los 90 emergieron terceras fuerzas con relevancia a nivel nacional y con la crisis económica y política de 2001 se resquebrajó el sistema bipartidista y al mismo tiempo los partidos perdieron legitimidad. Partidos políticos menos cohesionados y con mayores problemas de coordinación tornan más relevante la distribución de recursos como un modo de armar y sostener coaliciones de gobierno a lo largo del tiempo (Simison, 2015). Así, la desnacionalización de los partidos políticos puede propiciar transferencias discrecionales a provincias que no responden directamente al partido del presidente si este busca la conformación y/o mantenimiento de coaliciones de apoyo que no necesariamente pueden darse por sentadas.

Bonvecchi y Lodola (2013), por su parte, sostienen que el marco institucional (fiscal y financiero de los niveles de gobierno intervinientes), que impone, o no, restricciones al uso de los fondos, determina el valor político asociado a cada transferencia, a la vez que crea diferentes incentivos para manipularlas. Bajo esta interpretación, **la utilidad política no necesariamente coincide estrictamente con el valor económico de los fondos: puede ser más valiosa una transferencia automática o no condicionada de menor cuantía que una discrecional o de asignación específica de mayor valor monetario**. Presidente y gobernadores influyen sobre las asignacio-

nes de fondos y negocian habitualmente sobre los montos de los recursos a distribuir y sobre las reglas que determinan las atribuciones para decidir sobre su uso. Estas negociaciones suelen involucrar, en primer lugar, disputas sobre el monto de los recursos asignados a cada nivel de gobierno (y en el interior de ellos) y, además, sobre el margen de maniobra política para el uso.

En esas negociaciones, los presidentes tienden a privilegiar la discrecionalidad porque los fondos así asignados tienen mayor potencial para la construcción de coaliciones políticas que las transferencias basadas en fórmulas fijas de distribución determinadas *a priori*. Como segunda opción, los presidentes buscan incrementar la dependencia fiscal de las provincias controlando el gasto y el endeudamiento de los gobiernos subnacionales y/o vía transferencias federales con asignación específica para generar condicionalidades.

Los gobernadores también valoran la discrecionalidad, en este caso, para el uso, pero **priorizan la seguridad (automaticidad) en la recepción de las transferencias.** Los recursos federales contribuyen a estabilizar la posición política de los gobernadores⁶ en el interior de sus propias organizaciones partidarias y en relación con otros políticos, y los gobernadores son conscientes de que a veces negocian en conjunto y otras individualmente o en grupos reducidos, ya que los recursos están acotados. El último recurso es la negociación con el gobierno central de pagos laterales informales, particulares y *ad hoc*⁷.

6 Quedan por fuera del interés –y posibilidades de alcance– de este trabajo cuestiones tales como la calidad de la democracia en las provincias o la incidencia/relación de los gobernadores en el Congreso nacional. Se entiende que las negociaciones, en primera instancia, son entre integrantes de los poderes ejecutivos de los diferentes niveles de gobierno.

7 Meloni (2022) infiere a partir de su análisis que los gobernadores utilizan el poder adicional de bajo costo dado por las transferencias federales para alimentar redes clientelares, aumentar el empleo público y los subsidios directos a su electorado, para así aumentar sus posibilidades de permanecer en el cargo.

En suma, diferentes niveles de discrecionalidad implican diferentes capacidades para controlar la distribución última de fondos nacionales entre los diferentes niveles de gobierno. El formato institucional de las transferencias opera con una doble lógica: la lógica de la discrecionalidad y la lógica de la seguridad, que están, normalmente, relacionadas. Los presidentes prefieren la discrecionalidad; los gobernadores, la seguridad. La primera está dada por transferencias discrecionales, gasto público en los territorios o beneficios impositivos direccionados; la segunda, por la coparticipación federal, que garantiza la transferencia diaria y con total libertad de uso. En la conceptualización de Bonvecchi y Lodola (2013), seguridad estaría asociada, o sería sinónimo, de automaticidad.

Un elemento crucial de la discrecionalidad está dado por el favoritismo. En las secciones anteriores se ilustró cuantitativamente —y se verá más adelante— que provincias como Santa Cruz y La Rioja fueron fuertemente beneficiadas durante las presidencias de Kirchner y Menem, respectivamente. Artana y Moskovits (1999) muestran ese último sesgo con información para el año 1997.

González y otros (2023) analizan la existencia de favoritismo regional —esto es, el hecho de que algunos líderes políticos favorecen sistemáticamente, durante la vigencia de su mandato, vía mayores transferencias fiscales y/o rebajas tributarias discrecionales, a su distrito de origen⁸— y su impacto sobre el desarrollo económico y la desigualdad. Los autores encuentran que las regiones del NEA y la Patagonia son aquellas que muestran la presencia de una mayor intensidad en el favoritismo y que el fenómeno se intensifica a partir de 2003. Los efectos son un aumento significativo de la actividad económica y de la desigualdad en las regiones favorecidas.

8 De acuerdo con Wang & Lu (2022), citado por González y otros (2023), además del origen, conexiones personales, religión, estrategias electorales, etnia, entre otros motivos explican la existencia de favoritismo regional.

Si bien estos resultados son al nivel gobernador-municipios, una mirada a las cifras de las provincias parecería decir que podrían extrapolarse a la esfera presidente-provincias.

Un último elemento que surge del trabajo de González y otros y es mencionado por otros autores (v.g., Bernal y Pucheta, 2017) está atado a la incidencia del proceso inflacionario y la discrecionalidad: con presupuestos que normalmente subestiman la inflación, los mayores recursos disponibles gracias a esta, que no están asignados presupuestariamente, son mucho más susceptibles de ser asignados discrecionalmente vía decretos del PEN.

6.2. Las capacidades de negociación

El **segundo nivel de discusión** atañe a la **capacidad de negociación** que conduce a esas asignaciones.

Las preferencias de los líderes provinciales sobre el grado de centralización/descentralización difieren entre sí. Las diferencias estructurales entre regiones —como vimos— son un elemento significativo para explicar la distribución de fondos federales porque afectan el conjunto de preferencias vinculadas a la centralización y descentralización y porque una mayor dependencia fiscal podría incrementar el costo para los gobernadores de entrar en conflicto con el presidente.

Los presidentes poderosos han tendido a centralizar recursos fiscales, especialmente en contextos de crisis fiscal. El proceso de centralización afectó a todas las provincias, pero no todos los distritos pagaron los mismos costos. Los gobernadores de las provincias menos desarrolladas y más dependientes fiscalmente fueron compensados en una mayor proporción que aquellos de los distritos más desarrollados. Los más ampliamente beneficiados fueron aquellos que proveyeron apoyo político para las reformas centralizadoras del presidente. Además, las reducciones de transferencias fueron mayores para las provincias más desarrolladas, más pobladas, de mayor

capacidad contributiva (que cuentan con un mayor ratio de recursos fiscales propios a transferencias federales) y en manos de gobernadores fuertes, de la oposición. Los presidentes han sido más propensos a construir capital político para las reformas centralizadoras contando principalmente con el apoyo de las provincias menos desarrolladas y pobladas, que son fiscalmente más dependientes del gobierno central y que generan menores costos relativos en términos de giros o gastos. Por lo tanto, estos son los distritos que han recibido más recursos compensadores y han enfrentado costos menores debido a reformas centralizadoras. A modo de ejemplo: durante su mandato, Alfonsín, con discrecionalidad y algo de poder político, redujo las transferencias a provincias un 10% en su primer año de gobierno, de modo que afectó en mayor medida a los distritos más desarrollados, en particular a PBA, cuyas transferencias disminuyeron de un 26% del total de las transferencias federales en 1983 al 18% en 1985.

En sentido contrario, cuando los gobernadores fueron poderosos y el contexto fiscal desfavorable, las provincias recibieron más transferencias desde el gobierno federal y aquellas provincias con mayores beneficios tendieron a ser las más desarrolladas y menos dependientes fiscalmente. Estos gobernadores tenían más peso en las negociaciones con el gobierno central, asumían menos costos en caso de enfrentarse al ejecutivo federal y los presidentes tuvieron más problemas en controlar su poder. De acuerdo con González (2014), los gobernadores siempre están deseosos de más recursos y han presionado a los gobiernos centrales para ello; cuando los presidentes no pueden contener dichas presiones, los gobernadores de las provincias más desarrolladas tienen más capacidad de presión para extraer mayores ingresos.

Ahora bien, estos resultados también están determinados por las interacciones horizontales (entre mandatarios provinciales). De acuerdo con Olmeda (2013), a quien seguimos en su análisis conceptual lo que queda de esta sección), el tipo de negociación, la capacidad de los actores para disponer de recursos que les permi-

tan sostener su posición, su urgencia por conseguir resultados y el nivel de información con la que cuentan determinan el tipo de estrategias adoptadas y las características de las interacciones. En el marco de las negociaciones por la distribución de recursos, desde el punto de vista de los gobernadores se puede pensar en tres estrategias alternativas: (i) individual, que privilegie la obtención de recursos diferenciales; (ii) de coordinación restringida, en donde se generan lazos de cooperación con un número reducido de pares con la intención de obtener beneficios apropiables por el grupo; (iii) de coordinación amplia, basada en la cooperación entre el conjunto de los gobernadores con el objetivo de obtener beneficios colectivos para todos.

Las estrategias de los gobernadores (y en particular la decisión de coordinar posiciones con el objetivo de obtener beneficios colectivos) dependerán del tipo de negociación y, fundamentalmente, de la fortaleza relativa de los actores que intervienen en ellas. Esta fortaleza es función de: (i) el tipo de recursos —materiales o simbólicos— que sean capaces de movilizar, que mientras que para el presidente pueden significar una forma de asegurarse cooperación de autoridades provinciales a través de pagos o lealtades partidarias diferenciales, para las autoridades provinciales significará cuán constreñidas se encuentran a aceptar las condiciones establecidas por el gobierno nacional, dependiente de su autonomía fiscal y situación financiera; (ii) la urgencia por alcanzar un acuerdo, que para el ejecutivo federal tiene que ver con la necesidad de apoyo de los gobernadores para impulsar políticas nacionales, mientras que para los gobernadores se relaciona con la necesidad de contar con recursos para atender situaciones coyunturales fiscales que los demanden; y (iii) de las percepciones e información que posean, que para ambos “pueden referirse tanto a proyecciones acerca del futuro y la manera en que distintos escenarios pueden afectar la provisión de los beneficios derivados de la negociación como al conocimiento que cada actor tenga del tipo de estrategias desarrolladas por el resto” (Olmeda, 2013, p. 170).

“La carencia de recursos, una mayor urgencia y la falta de información están relacionadas y mutuamente determinadas: la necesidad de obtener resultados rápidos, sumada a la falta de información acerca del contexto y de las estrategias asumidas por otros actores, profundizará la debilidad en las negociaciones. [...] Aun desde una posición de fortaleza, un mayor apuro llevará a un actor a aumentar las concesiones que esté dispuesto a hacer con el objeto de lograr el acuerdo de las demás partes” (Olmeda, 2013, p. 171). En suma, **mayor disponibilidad de recursos, mayor información y menor urgencia implican mayor fortaleza en la negociación** (la inversa también ocurre).

En lo que respecta al tipo de negociación, para el ejecutivo federal el orden de preferencias se plantea desde negociaciones bilaterales, siguiendo con negociaciones globales con distribución individual para terminar en negociaciones globales. Para los gobernadores tomados en conjunto, el orden de preferencias es el inverso.

Del esquema anterior surge el diseño de estrategias. **Si una coordinación amplia solo puede ser pensada en el marco de una negociación global, dicha estrategia solo tendrá lugar cuando el ejecutivo federal llegue a la mesa de discusiones desde una posición débil.** En ese marco, los gobernadores podrán lograr como resultado un paquete de beneficios colectivos que supondrá para el gobierno nacional ceder al conjunto de las provincias una porción de recursos antes bajo su exclusivo control. En sentido contrario, **si las autoridades federales encaran la negociación global desde una posición de fortaleza, aun en el marco de una negociación global el gobierno federal podrá explotar las diferentes necesidades y niveles de información de los gobernadores y generar un acuerdo colectivo, que puede llegar a ser perjudicial para el conjunto de las provincias, a partir de la distribución de beneficios particulares que aseguren el apoyo individual de los gobernadores.**

Con respecto a las negociaciones globales con distribución individual, “si el presidente es lo suficientemente fuerte, podrá

influir de manera activa en la distribución, procurando que favorezca a aquellas provincias políticamente más afines y castigue a las que puedan representar un riesgo político para su liderazgo” (Olmeda, 2013, p. 171). En un escenario con presidente fuerte y gobernadores débiles, el primero podrá desarrollar una política proactiva de intercambios bilaterales orientada a asegurar el “disciplinamiento” de los gobernadores y su apoyo a las iniciativas presidenciales. Por el contrario, desde una posición de debilidad, el presidente solo podrá llevar adelante intercambios bilaterales reactivos, primordialmente determinados por las demandas de los gobernadores y orientados fundamentalmente a limitar los conflictos con los mandatarios provinciales (Olmeda, 2013, pp. 172-173).

La Tabla 5 sintetiza, de forma estilizada, lo hasta aquí expuesto en este capítulo.

Tabla 5. Estilización de las posibles estrategias de negociación

Tipo de negociación/ posición relativa de los actores	Global	Global + Distribución individual	Bilateral
Ejecutivo federal débil/ gobernadores fuertes	Coordinación parcial o extendida entre gobernadores. Beneficios globales.	Coordinación solo es posible en ciertas etapas de la negociación.	Pagos diferenciados reactivos para moderar el conflicto.
Ejecutivo federal fuerte/gobernadores débiles	Acuerdo global sustentado en pagos diferenciales.	Coordinación solo en ciertas etapas del proceso. El presidente puede ejercer influencia en cómo se define la distribución individual.	Pagos diferenciados proactivos con el objeto de asegurar apoyos y lealtades.

Fuente: Olmeda (2013).

6.3. Negociaciones en la práctica

A modo de ejemplo, la Ley de Coparticipación fue negociada por un gobierno federal débil, el de Raúl Alfonsín justo después de perder las elecciones intermedias, que enfrentaba graves problemas económicos.

Los Pactos Fiscales de 1992 (Pacto Fiscal I) y 1993 (Pacto Fiscal II o Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento), durante la presidencia de Menem, implicaron una negociación global con bilateralismo (distribución individual). El PEN definió la resolución del pacto concretando la adhesión de la mayoría de las provincias. La convertibilidad había fortalecido al presidente, que disponía, además, de recursos muy significativos, económicos y simbólicos. Al mismo tiempo, los gobernadores enfrentaban perspectivas inciertas, ya que las provincias estaban en déficit y no tenían información de las negociaciones de sus pares.

Los pactos de 1999 (Compromiso Federal I) y 2000 (Compromiso Federal II o Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal), durante la presidencia de De La Rúa, cuando la economía entraba en una muy fuerte recesión, presiones deflacionarias, dificultades de acceso al financiamiento y crecientes dudas sobre la viabilidad de la convertibilidad y merma del apoyo ciudadano, implicaron negociaciones globales con coordinación. El PEN necesitaba de manera urgente cerrar acuerdos, dado el compromiso con el FMI de aprobar las leyes de presupuesto. El presidente negociaba desde una posición de debilidad. Mientras tanto, los gobernadores, que enfrentaban en sus provincias altos niveles de deuda y déficits, se coordinaron en un frente federal que se conoció como la Liga de los Gobernadores. Las malas perspectivas económicas llevaron al logro de acuerdos con beneficios globales.

El pacto de 2002 (Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos), que resultó, en plena crisis de las finanzas provinciales,

ser un salvataje de sus deudas, limitó el poder de los gobernadores para lograr financiamiento vía deuda y buscó, sin éxito, la sanción de un nuevo régimen de coparticipación, también fue firmado en situación de crisis económica sobre la base de una agenda principalmente impuesta por el gobierno federal, que se nutría de recomendaciones de organismos multilaterales de crédito. Sin embargo, resultó en un gran beneficio para algunas provincias que obtuvieron quitas de deuda asimilables a fuertes transferencias discrecionales.

El mismo clima y condicionantes facilitaron la sanción, en 1999 y 2001, de sendas leyes de responsabilidad fiscal que involucraban a las provincias. El entorno económico internacional de crisis/recesión también colaboró en el logro de los acuerdos.

La presidencia de Néstor Kirchner basó las negociaciones en la bilateralidad, además de ser estas progresivamente opacas, menos públicas y con acuerdos reservados. Su posición de poder se sostenía en el fuerte crecimiento económico (impulsado por el viento de cola que provenía de las muy favorables condiciones de la economía mundial) y el consecuente aumento de la recaudación. En estas circunstancias, Kirchner utilizó fuertemente la discrecionalidad, no solo en el envío de fondos sino en el manejo de las deudas provinciales. Los gobernadores necesitaban sanear las finanzas de provincias que estaban en muy mala situación económica, hecho que se transformó en un elemento crucial para la sanción del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal en 2004: el pacto fiscal de febrero de 2002 había suspendido el derecho de las provincias a recibir al menos el 34% de los ingresos tributarios nacionales, estableciendo como contrapartida que el gobierno nacional debía sancionar una nueva ley de coparticipación antes de diciembre de aquel año. Otro hecho importante era que los gobernadores no contaban con toda la información del accionar de sus pares.

Durante la presidencia de Mauricio Macri, las negociaciones con los gobernadores también fueron continuas. Macri se vio obligado a negociar luego de que la Corte Suprema de Justicia de la Nación

fallara a favor de las provincias con relación al 15% que se había de-
traído de la masa coparticipable cuando el sistema previsional quedó
desfinanciado con la implementación del sistema de capitalización.
Sin embargo, luego de que se diera marcha atrás con la reforma pre-
visional, no había más motivo para que esos recursos se destinaran
a la ANSES. Macri optó por cumplir con el fallo para todas las pro-
vincias, lo que le dio un gran poder de negociación. Al mismo tiempo,
dejó de exigir el envío de cuentas desde las provincias que justifica-
ran las transferencias para financiar los sistemas previsionales no
transferidos. Además, Macri contó con el apoyo de la gobernadora
de PBA, que logró beneficios especiales. Adicionalmente, siguiendo
con el mandato constitucional, transfirió funciones a CABA con la
correspondiente asignación de fondos. Así, compró aliados, que ya
eran de su partido, compró voluntades generales y logró sancionar el
Consenso Fiscal de 2017 y una nueva ley de responsabilidad Fiscal
(Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas).
Aquella ley intentaba constituirse en un atajo frente al FMI ante las
fuertes dificultades para sancionar una nueva ley de coparticipación
federal. Así, las negociaciones de Macri con los gobernadores fueron
desde una situación de fuerza con bilateralismo y con resultados glo-
bales. A diferencia de las encaradas por Néstor Kirchner, no fueron
opacas ni encerraron o tendieron a la discrecionalidad, sino que fa-
vorecieron el logro de normativa transparente y horizontal.

Por último, como elemento casi habitual, no extraordinario, que
se ha utilizado en diferentes administraciones, incluso de muy dife-
rente orientación política, y que ha generado marchas y contramar-
chas, es la reducción de aportes patronales a la seguridad social con
el argumento de fomentar el empleo y el desarrollo regional, que se
convirtió en prenda para el logro de objetivos circunstanciales por
parte del PEN.

7. Recursos de origen nacional y discrecionalidad

Bonvecchi y Lodola (2013) caracterizaron la discrecionalidad de los fondos públicos hacia las provincias de acuerdo con criterios objetivos. En el caso del donante (presidente) seleccionaron cinco indicadores: monto, distribución geográfica, *timing*, pago y asignación (específica). Mientras tanto, para evaluar la discrecionalidad del receptor (gobernador), los cuatro indicadores elegidos fueron: reasignación, *timing*, compras y monitoreo. A partir de allí, clasificaron el nivel de discrecionalidad presidencial y de los gobernadores en cuanto a los recursos enviados/recibidos a partir del retorno a la democracia en diciembre de 1983. Aquí realizamos una revisión y extendimos el análisis a la actualidad. Así arribamos a la situación que se presenta en esta sección, donde se ordenan las transferencias de menor a mayor discrecionalidad.

La cuestión del grado de discrecionalidad es importante no solo en relación con el quantum, oportunidad y continuidad en la disponibilidad de los recursos, sino que, de acuerdo con Moskovits y Cao (2012), la principal causa detrás de las fuertes diferencias en la eficiencia del gasto público provincial entre jurisdicciones —la eficiencia de las provincias más rezagadas no alcanza siquiera al 30% de la de aquellas que se encuentran en la frontera— no tiene que ver con factores demográficos ni de tipo estructural, sino que está relacionada con el proceso político: las transferencias discrecionales tienen un efecto fuertemente pernicioso sobre la calidad del gasto.

7.1. Transferencias con mínimo nivel de discrecionalidad presidencial

Coparticipación federal de impuestos (CFI)

Como se mencionó, la Constitución nacional establece, para la coparticipación federal de impuestos (CFI), que deberán adoptarse criterios objetivos de reparto que expresen una relación directa entre las competencias, servicios y funciones a cargo del gobierno federal, los gobiernos provinciales y la ciudad de Buenos Aires, y los recursos a percibir. La CFI, además, deberá propender a una distribución igualitaria y solidaria tendiente a lograr un grado equivalente de desarrollo, de calidad de vida y de igualdad de oportunidades en toda la Nación.

Para definir el quantum de fondos que finalmente se asigna a cada provincia, se realizan tres operaciones secuenciales. En primer lugar, se define qué impuestos forman parte de la masa coparticipable, es decir, qué impuestos se reparten y cuáles no y se deducen asignaciones específicas, con lo que se obtiene la masa coparticipable neta. A renglón seguido se define con qué porcentaje de la coparticipación neta se queda la Nación y con cuánto las provincias. Esto se conoce como distribución primaria. En 2023, el 41,64% de la masa coparticipable neta le corresponde a la Nación, mientras que el 57,36% restante se asigna a las provincias. En tercer lugar, el total destinado a las provincias se asigna a cada una de ellas mediante los coeficientes fijados en la Ley 23.548; es lo que se conoce como distribución secundaria. Por ejemplo, a la provincia de Buenos Aires le corresponde el 21,72%, mientras que a San Luis se le asignó el 2,26%.

Tanto el reparto primario como el secundario, considerados individualmente, son juegos de suma cero, es decir que en el reparto primario todo lo que ganen de participación las provincias lo resignará el nivel federal (y viceversa), y en el caso de la distribución secundaria, el aumento de la participación de una jurisdicción solo podrá ocurrir a costa de la porción que se lleva el resto.

Una particularidad que va al corazón del debate de la distribución es el caso de CABA. Aunque se la considera integrante del conjunto, obtiene su porcentaje de coparticipación de la participación legal del Tesoro Nacional, de manera que todo lo que ocurra legalmente con CABA afecta a ambas distribuciones (primaria y secundaria) en la práctica.

De acuerdo con la ley vigente, el pago de la CFI es diario y automático. La única discrecionalidad que le cabe al gobierno federal está en la posibilidad de ordenar a la AFIP que no remita los fondos de la CFI a las cuentas de las provincias radicadas en el Banco de la Nación. Pero solo puede hacerlo mientras los gobiernos provinciales no interpongan un recurso administrativo o una demanda ante la Comisión Federal de Impuestos o la Corte Suprema de Justicia de la Nación⁹. Por lo tanto, **la discreción del gobierno federal sobre el pago de la CFI es, en el mejor de los casos, de corto plazo.**

7.2. Transferencias con bajo nivel de discrecionalidad presidencial

Fondo especial del tabaco (FET)

El FET es un subsidio orientado a garantizar un precio “justo” a los productores de tabaco y mejorar los procesos de producción de la industria tabacalera. El monto recaudado, que proviene de un adicional cobrado sobre el precio de los cigarrillos (instituido por Ley 19.800 de 1973) tiene como destino el sostenimiento de la producción tabacalera en las provincias del norte. Específicamente, un 20% se asigna en forma de compensar déficits provinciales, dar atención a las proble-

⁹ Es el caso de lo ocurrido durante el mes de febrero de 2024 con la provincia de Chubut, cuyos fondos de coparticipación habían sido retenidos ante la no cancelación de un compromiso de deuda con la Nación (específicamente, con el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial) que tenía como garantía la coparticipación federal.

máticas de las áreas tabacaleras (régimen jurídico de tenencia de la tierra, minifundio y minifundio combinado con sistema de aparcería) y mejorar la calidad de la producción. El 80% restante se reparte entre las provincias productoras de tabaco conforme al valor de la producción, que depende del tipo de cultivo de tabaco y del tipo de cigarrillos (rubios, negros, mixtos) del cual provenga la recaudación.

Por la forma en que se aplican los impuestos, este fondo se vería reducido ante incrementos en el IVA y el impuesto adicional sobre los cigarrillos; en forma contraria, un aumento en el impuesto interno incrementaría sus ingresos al aumentar el precio y reducir la participación del IVA pagado.

Cada provincia decide cómo distribuir los fondos del FET. Problemas de riesgo moral y de principal-agente hacen difícil el monitoreo de las agencias provinciales por parte de las federales. Por un lado, las primeras tienen más información sobre la asistencia financiera que las segundas. Por otro, la Secretaría de Agricultura aprueba planes de financiamiento sin identificar previamente a los receptores de los fondos, con lo cual se dificulta la tarea de recolectar el pago de la deuda. En esta línea, en el año 2018 la Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó un examen en el ámbito de la Coordinación del FET del Ministerio de Agroindustria y concluyó, entre otras cuestiones, que no poseen mecanismos de control sobre los recursos a distribuir entre las provincias tabacaleras, ya que no pueden verificar lo informado por las empresas en sus declaraciones juradas, y que también son débiles los controles y seguimiento de las obligaciones de pago por parte de las empresas de los importes correspondientes al FET.

Por otra parte, no se cumple con lo establecido en la Ley 25.465, que señala que la totalidad de la recaudación del FET deberá ser depositada en una cuenta recaudadora especial a nombre del Órgano de Aplicación (Ministerio de Agroindustria), que los recursos serán distribuidos por el Banco de la Nación Argentina entre las provincias productoras de tabaco, y que serán las propias provincias las encargadas de la distribución de los recursos a las empresas.

Fondo de Energía Eléctrica del Interior (FEDEI), Fondo Nacional de Energía Eléctrica (FNEE) y Fondo de Compensación tarifaria

Estos fondos son administrados por el Consejo Federal de Energía Eléctrica (CFEE), que está conformado por el secretario de Energía de la Nación y representantes de todos los gobiernos provinciales. El CFEE otorga préstamos para programas de electrificación previamente propuestos por las provincias.

La definición legal de las fuentes de estos fondos, conjuntamente con la existencia de mayoría provincial en el CFEE, impiden al gobierno central ejercer discreción sobre el monto, la distribución geográfica y la asignación específica del dinero. Por consiguiente, las autoridades federales solo pueden controlar, a través de procedimientos administrativos, el *timing* y el pago de estas transferencias.

Dado que el CFEE no monitorea el proceso de inversión, los gobiernos provinciales pueden eludir restricciones legales y tienen la última palabra sobre la implementación del uso de los recursos. Varios entrevistados destacaron que la distribución de los fondos dentro de cada provincia es altamente informal y que los contratos son frecuentemente otorgados a amigos de los gobernadores. En síntesis, e independientemente de la variación existente entre las provincias, los gobiernos provinciales pueden ejercer influencia sobre la reasignación, el *timing*, las compras y el monitoreo de esta transferencia.

Regalías petroleras y gasíferas

El gobierno federal solo puede ejercer discreción sobre el *timing* y el pago de regalías. El monto, la distribución geográfica y la libre disponibilidad de los fondos (ausencia de asignación específica) son establecidos por la Constitución y la legislación asociada. Las provincias que reciben regalías solo están obligadas a distribuir parte de ellas a los municipios donde se producen originalmente el petróleo o

el gas. Como en el caso de la coparticipación municipal, la asignación de las regalías a los municipios depende de la legislación provincial.

Moskovits y Cao (2012) encuentran que las regalías están asociadas con un deterioro de la eficiencia del gasto público.

Reducciones y crédito fiscal en el IVA de las contribuciones patronales por zona

Reducciones en el Norte Grande. Los empleadores del sector privado que realicen determinadas actividades en las provincias de Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán reciben como beneficio por la incorporación de nuevos puestos de trabajo una reducción gradual y temporaria de las contribuciones patronales.

Crédito fiscal en el IVA. Este mecanismo permite el cómputo como crédito fiscal del IVA de un porcentaje determinado de las contribuciones patronales efectivamente abonadas. El porcentaje varía según la zona. CABA y el Gran Buenos Aires (GBA) no están alcanzados. Los porcentajes de crédito fiscal aplicados van desde un mínimo de 0,65% en el tercer cinturón del GBA al 8,85% en el interior de Santiago del Estero y Formosa.

No hay lugar para otra discrecionalidad que el manejo de los tiempos en la recuperación del crédito fiscal. La discrecionalidad inicial es fundamentalmente del Congreso en la determinación de cuáles son las regiones que acceden a las reducciones y los porcentajes de crédito fiscal en el IVA asignados.

7.3. Transferencias con nivel medio de discrecionalidad presidencial

Promoción regional

En términos económicos, la promoción industrial condujo a un patrón ineficiente de localización, diversificación de la producción

y costos de transporte. Políticamente, se convirtió en un recurso de tipo clientelar distribuido por el gobierno central para satisfacer demandas provinciales o para comprar apoyo político de las élites regionales habilitando la posibilidad de que estas realizaran negocios privados con las empresas beneficiarias (Bonvecchi y Lodola, 2013).

Desde la introducción del régimen de promoción industrial, los gobiernos provinciales tuvieron la autoridad exclusiva para determinar qué proyectos eran sometidos a la aprobación del gobierno federal y cómo se implementaban los créditos fiscales obtenidos. El régimen generó, entonces, fuertes incentivos para la colusión entre gobernadores, empresas beneficiarias y legisladores nacionales. Una estrategia usualmente empleada por las provincias para maximizar las cuotas de promoción e incrementar así el número de empresas promocionadas fue subestimar el costo fiscal teórico de las inversiones.

En general estos regímenes han funcionado a través del establecimiento de un cupo por parte del gobierno nacional, con una lista de provincias beneficiarias en el proyecto de presupuesto de cada año, y los legisladores sistemáticamente intentaban incrementar tanto el monto como el alcance territorial de estos créditos fiscales. Hoy el régimen más importante en vigencia es el de Tierra del Fuego.

RECUADRO 1. PROMOCIÓN EN TIERRA DEL FUEGO: EL SUBRÉGIMEN INDUSTRIAL

La Ley 19.640 de 1972 estableció un régimen especial de beneficios fiscales y aduaneros para el territorio de Tierra del Fuego (TdF) con el objetivo de fomentar el aumento de la población (objetivo que fue cumplido) y el empleo en una región distante y aislada del resto del país pero de importancia estratégica.

La política de incentivos del subrégimen industrial —el aspecto estudiado— consiste en un crédito fiscal equivalente al monto del IVA (21% de la facturación) y la exención de pago del IVA y aranceles sobre los insumos importados. Estos beneficios constituyen casi el 100% del costo fiscal del subrégimen. La pérdida de recursos para el fisco (gasto tributario)

asciende a USD 1070 millones (0,22% del PIB), equivalentes a más del doble del presupuesto del CONICET o al 87% del gasto público nacional en ciencia y tecnología (cifras para el año 2021).

Si bien ese es el costo fiscal directo, ya importante, el subrégimen tiene otras consecuencias o subproductos no deseados:

(i) No promueve la generación de valor agregado porque los incentivos fiscales y aduaneros están atados a la facturación total de las empresas (constituida mayormente por insumos importados) y no al valor agregado que estas generan. Eso se agravó con la expansión del beneficio a los teléfonos celulares. Tampoco promueve las exportaciones.

(ii) No presenta un horizonte de salida que incentive la autonomía económica de TdF y, por consiguiente, reduzca su dependencia de los vaivenes de la política nacional.

Los autores proponen dos vías de acción simultáneas: la reducción gradual de los beneficios económicos (en un período de 11 años) y el cambio a un esquema de incentivos que premie la creación de valor agregado local.

Los autores cuantificaron las posibles implicancias de su propuesta, con los siguientes resultados: después de 11 años dejarían de ensamblarse en TdF los celulares (el producto de menor valor agregado local). En televisores, se mantendría el 61% de la producción (y el empleo) y en acondicionadores de aire, el 28%. Los precios de los teléfonos celulares aumentarían apenas 2%, aunque sí serían significativas las subas de precios de televisores (+27%) y aires acondicionados (+10%).

Estos cambios implicarían un ahorro fiscal acumulado en el período de transición de aproximadamente USD 5900 millones, más casi USD 900 millones en cada año subsiguiente. La implementación de la propuesta también implicaría la pérdida de casi 7300 empleos (de los 10700 bajo el subrégimen en 2021).

Un resultado central es que el ahorro fiscal generado alcanzaría para financiar el desarrollo en TdF de nuevos sectores sustentables, con capacidad de crear tantos empleos como los que se perderían bajo el subrégimen y también de proteger a los trabajadores afectados.

Fuente: Hallak et al. (2023).

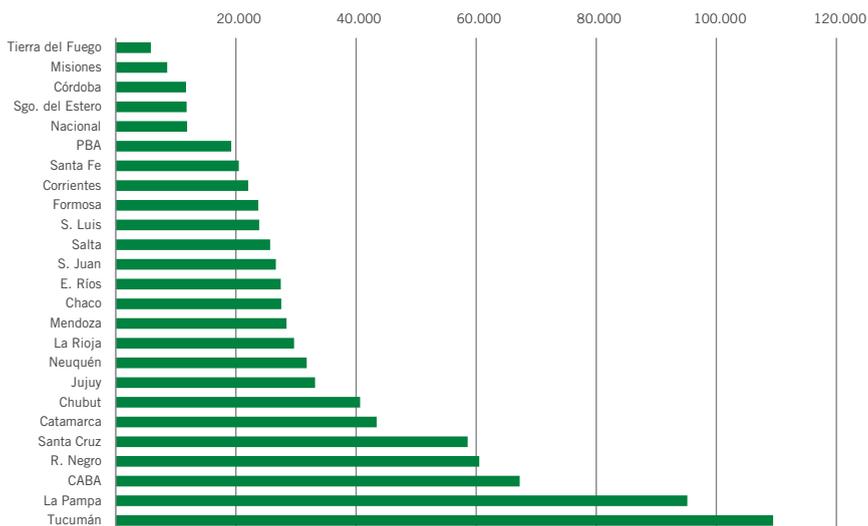
Presupuesto para obras públicas

La distribución geográfica de los recursos asignados a obras públicas es establecida por el Congreso al votar el presupuesto. Sin embargo, puede ser fácilmente modificada por el presidente a través de la subejecución de partidas o de la reasignación de gasto.

Tampoco es claro en qué medida los recursos para proyectos de obra pública tienen una asignación específica. Publicaciones oficiales reconocen la escasez de proyectos de obra pública desarrollados sobre la base de análisis de costos, así como la inexistencia de supervisión de la ejecución, según surge del análisis de los planes de inversión pública. Solo al nivel agregado es posible estimar la medida en que estos proyectos han sido adecuadamente ejecutados. Las deficiencias en la planificación y el débil monitoreo abren oportunidades para la discrecionalidad de los gobernadores.

El Gráfico 16 presenta, en términos per cápita, los montos de inversión real directa asignados a proyectos del Plan Nacional de Inversión Pública por provincia. Independientemente de que se ejecuten o no, los números presupuestados dan cuenta de una altísima dispersión entre provincias. Sin dudas que esta dispersión es apenas ilustrativa y, en sí misma, no habla de la eficiencia o no en la asignación de proyectos ni de algún favoritismo particular. Para poder realizar alguna afirmación al respecto es necesario realizar un análisis de costo-efectividad e impacto de cada proyecto.

Gráfico 16. Inversión real directa de la Administración Pública Nacional en provincias. Presupuesto 2024. Período 2024-2026. \$ de 2022 per cápita



Fuente: elaboración propia sobre la base de Presupuesto 2024.

Autorizaciones de endeudamiento

En la década del 90, el Estado nacional disponía de un conjunto de regulaciones sobre el endeudamiento de los estados provinciales que incluían el requisito de autorización de determinado tipo de pasivos. Además, si las provincias tenían rating crediticio más bajo que el gobierno nacional, este podía negarse a garantizar su endeudamiento. Así, el gobierno pudo controlar el *timing* y el otorgamiento de las autorizaciones, aunque se argumenta que el control era solo administrativo y el marco normativo no establecía claramente los parámetros a considerar.

Por otra parte, los títulos públicos emitidos por las provincias en moneda nacional quedaban fuera de la supervisión del gobierno nacional (excepto que los tenedores fueran entidades bancarias y financieras locales). Para los créditos en moneda extranjera, los gobiernos

provinciales necesitaban una aprobación *ad hoc* de las operaciones concertadas con el sistema financiero y esta resolución establecía un mecanismo de repago automático de los servicios de deuda mediante el acceso directo a los recursos coparticipados depositados por el gobierno nacional en las cuentas provinciales. La mecánica de endeudamiento utilizada por las provincias desde principios de los 90, con las transferencias de coparticipación como garantía, tuvo dos efectos: por un lado, incentivar un creciente endeudamiento provincial al facilitar el acceso a los mercados de crédito reduciendo el riesgo de los acreedores; por el otro, al tiempo que los acreedores cobraban en forma directa los servicios de la deuda, las jurisdicciones recibían sus recursos de coparticipación netos de dichos pagos, de modo que la falta de recursos afectaba el pago de salarios y otros gastos operativos provinciales¹⁰.

Consecuentemente, estos mecanismos no resultaron suficientes. Como se vio más arriba, el endeudamiento provincial durante la convertibilidad creció muy por encima del crecimiento de sus ingresos y finalmente el Estado nacional debió realizar un salvataje.

Rescates de sistemas previsionales

Entre 1994 y 1997, el gobierno federal rescató los sistemas previsionales de once provincias (CABA, Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán). Córdoba, PBA, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego continuaron con regímenes previsionales propios para los empleados de sus administraciones públicas.

10 Al nivel de las provincias, la mayor parte de las constituciones establecían un tope al nivel de endeudamiento, a la vez que regían mecanismos para su autorización, restricciones al uso de los fondos (v.g., la prohibición de uso para gasto corriente) o sobre el nivel de los servicios.

Para implementar esta decisión, los rescates incorporaron un acta de transferencia que estableció fuertes condicionalidades que debían ser ratificadas por las legislaturas provinciales. En primer lugar, las provincias se comprometieron a no dictar legislación alguna que pudiera implicar la creación de nuevos sistemas previsionales provinciales. En segundo término, los gobiernos provinciales autorizaron al tesoro nacional a retener los fondos de la coparticipación para financiar las contribuciones personales y patronales de los regímenes provinciales transferidos al nuevo sistema nacional. Por último, las provincias asumieron la responsabilidad jurídica por cualquier acción contra los sistemas previsionales promovida por los beneficiarios.

Tabla 6. Transferencias para financiar sistemas previsionales provinciales no transferidos (año 2021)

Provincia	Millones de \$
Córdoba	19.993
Buenos Aires	11.712
Santa Fe	9.517
La Pampa	5.342
Entre Ríos	4.065
Chaco	2.400
Formosa	1.969
Misiones	1.946
Santa Cruz	1.004
Corrientes	586
Chubut	0
T. del Fuego	0
Neuquén	Sin determinar
Total	58.534

Fuente: elaboración propia Sobre la base de Presupuesto Abierto, MEcon.

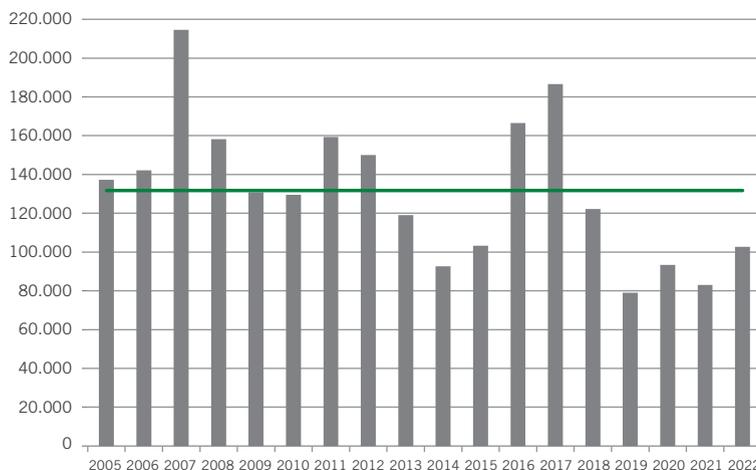
Las cajas no transferidas no necesariamente ajustaron los parámetros a los nacionales; el Instituto de Previsión Social de la PBA, que con 300 mil beneficiarios es la más grande, no hizo ningún cam-

bio. Desde la gestión de Mauricio Macri el gobierno nacional dejó de exigir la armonización de los sistemas provinciales con el nacional y la ANSES gira el dinero equivalente al déficit que tendría ese régimen si hubiera sido transferido.

La Tabla 6 ilustra sobre las transferencias realizadas desde la APN para financiar los sistemas previsionales provinciales no transferidos.

Fondo de transferencia educativa (FONID)

El Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) fue creado por Ley 25.053 en 1998 con el objeto de abonar una asignación especial de carácter remunerativo de manera exclusiva a los docentes en actividad, tanto en escuelas de gestión pública como privada. La asignación es por cargo (aunque con un máximo de dos por docente), con liquidación mensual. El Fondo se financiaría con la asignación específica de un nuevo impuesto a aplicar sobre los automotores cuyo costo de mercado superara un valor mínimo (\$ 4.000, equivalentes a USD 4.000 en aquel momento), motocicletas y motos de más de doscientos centímetros cúbicos de cilindrada, embarcaciones y aeronaves. Fue inicialmente pensado por cinco años y luego prorrogado. El impuesto específico creado para financiarlo fue eliminado y en la actualidad se fondea con una asignación presupuestaria que, en principio, depende de la plantilla docente de cada provincia. En términos reales, hoy su monto se encuentra 22% por debajo del promedio del período 2005-22 y resulta 45% inferior al máximo más reciente, alcanzado en 2017.

Gráfico 17. Fondo Nacional de Incentivo Docente (millones de pesos de 2022)

Fuente: elaboración propia sobre la base de Comisión de Coparticipación Federal del Senado de la Nación e INDEC.

Adelantos de coparticipación

Aunque no existe base legal explícita para ello, el gobierno federal ha otorgado adelantos de los ingresos por coparticipación a las provincias de manera regular. Estos adelantos se han implementado por medio de resoluciones de la Secretaría de Hacienda, que controla su monto, *timing* y pago. En teoría, las provincias deben reponer estos adelantos al final del año fiscal, pero este requisito ha sido objeto de negociación y en varios casos la falta de pago ha resultado en subsidios de facto a las provincias. Una vez ingresados a los tesoros provinciales, estos fondos pueden ser utilizados a discreción.

7.4. Transferencias con alto nivel de discrecionalidad presidencial

Aportes del Tesoro Nacional (ATN)

De acuerdo con la Ley de Coparticipación Federal, los ATN se componen del 1% de la masa coparticipable. Su distribución es dis-

crecional del Ministerio del Interior y son de libre disponibilidad para las provincias que los reciben.

Tabla 7. Distribución Aportes del Tesoro Nacional (ATN). Año 2021

Provincia	ATN provincial (millones de \$)	Participación %	ATN provincial per cápita (\$)
CABA	315,00	0,7%	101,56
Córdoba	1.668,00	3,8%	425,37
Corrientes	595,00	1,4%	504,28
Mendoza	1.007,00	2,3%	505,72
Buenos Aires	9.573,00	21,9%	549,96
Jujuy	700,00	1,6%	889,11
Santa Fe	3.140,00	7,2%	890,42
Entre Ríos	1.284,00	2,9%	910,42
Total	43.793,00	100%	961,59
Misiones	1.454,00	3,3%	1.148,72
Río Negro	1.180,00	2,7%	1.570,22
Tucumán	2.682,00	6,1%	1.595,04
San Luis	848,00	1,9%	1.595,80
Salta	2.497,00	5,7%	1.756,81
Neuquén	1.397,00	3,2%	1.965,16
San Juan	1.608,00	3,7%	1.993,96
Santiago del Estero	2.148,00	4,9%	2.068,33
Chaco	2.438,00	5,6%	2.146,57
Chubut	1.342,00	3,1%	2.255,14
Formosa	1.699,00	3,9%	2.833,28
Tierra del Fuego	542,00	1,2%	2.935,55
La Pampa	1.084,00	2,5%	2.994,01
La Rioja	1.434,00	3,3%	3.770,67
Santa Cruz	1.279,00	2,9%	3.895,53
Catamarca	1.879,00	4,3%	4.428,32

Fuente: elaboración propia sobre la base de Comisión de Coparticipación Federal del Senado de la Nación e INDEC.

Por su monto relativamente bajo, los ATN han servido de manera primordial para financiar redes políticas en el nivel municipal. Tradicionalmente, el gobierno federal financiaba el mantenimiento de su coalición a través de transferencias directas de ATN a los gobernadores. Estos decidían luego cómo y cuándo reasignar los fondos a los municipios. Si los ATN eran directamente concedidos a las municipalidades, los funcionarios del Ministerio del Interior comunicaban esta decisión a las autoridades provinciales. Durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), para eludir la intervención política de algunos gobernadores se transfirieron los ATN directamente a municipios, bajo el formato de fondos para asistencia social (Bonvecchi y Lodola, 2013). En el año 2021, último para el cual hay información por provincia, y considerando las transferencias realizadas por esta vía en términos per cápita, se nota una fuerte discriminación en contra de las provincias de alto desarrollo y alta densidad (todas recibieron ATN per cápita por debajo del promedio), en tanto que las más beneficiadas fueron provincias de los grupos de alto desarrollo-baja densidad y bajo desarrollo y alta densidad.

Salvatajes

Nicolini (2002) define los salvatajes como situaciones donde el gobierno federal, habiendo asumido la responsabilidad ante un gobierno subnacional, se desvía de una regla preestablecida, tomando una acción “discrecional” no acordada contractualmente; este desvío en la conducta es anticipado por el correspondiente gobierno subnacional y genera conductas oportunistas.

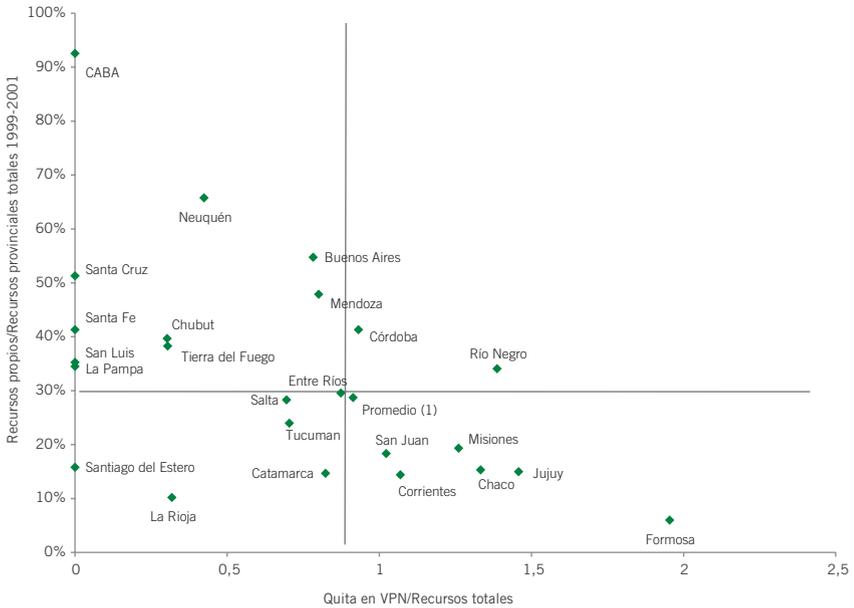
A medida que aumentan los desbalances verticales (menor la porción de gasto que se financia con recursos propios), la probabilidad de un salvataje por parte del gobierno federal crece, ya que la no intervención del gobierno federal en un contexto en que los ingresos propios de las provincias son relativamente bajos no es creíble.

En la historia de la Argentina desde la convertibilidad hubo dos salvatajes emblemáticos: 2002 y 2010. El de 2002 estuvo impulsado

por un evento exógeno: la fuerte devaluación del peso. Las condiciones muy benévolas del canje tuvieron un impacto similar al de una transferencia discrecional. Por su parte, el de 2010 es algo anómalo, ya que las finanzas provinciales no estaban en jaque como sí a fines de 2001. Además, ocurre que existe una muy alta correlación entre los beneficiarios de los salvatajes de 2002 y 2010.

El Gráfico 18 y el Gráfico 19 permiten ver una correlación negativa marcada entre el tamaño del rescate y el desbalance vertical. La evidencia es clara, las provincias con menos ingresos propios en relación con el total se beneficiaron de un mayor rescate.

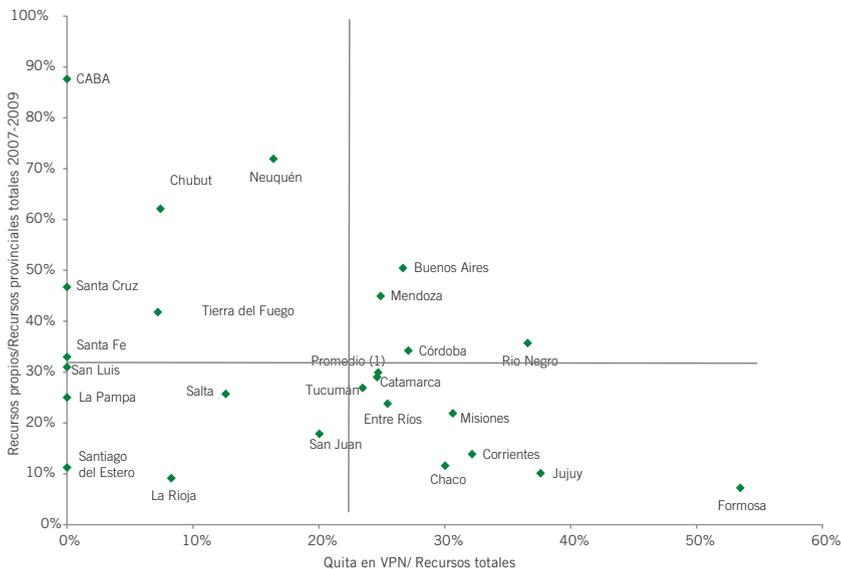
Gráfico 18. Canje 2002: quita en valor presente neto y desequilibrio vertical (promedio 1999-2001)



Fuente: elaboración propia sobre la base de MEcon.

(1) Promedio para las jurisdicciones que participaron en el canje.

Gráfico 19. Canje 2010: quita en VPN y desequilibrio vertical (promedio 2007-2009)



Fuente: elaboración propia sobre la base de MEcon.

RECUADRO 2. LA HISTORIA DE DOS SALVATAJES EMBLEMÁTICOS

El caso más emblemático de salvataje en la historia económica fiscal argentina es la asistencia financiera a las provincias luego de la crisis de 2001. La mayoría de los gobiernos subnacionales había acumulado una fuerte deuda (mediante diversos instrumentos, dentro de los cuales se incluye la emisión de cuasimonedas), buena parte de ella en moneda extranjera. La crisis de 2001 debilitó los ingresos de las provincias y la devaluación de la moneda aumentó los valores de la deuda medida en pesos. Solo seis de las 24 provincias (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Pampa, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe y Santiago del Estero) no entraron al canje voluntario aunque, a excepción de CABA, sí recibieron transferencias monetarias en compensación.

El Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP) asumió la deuda instrumentada en títulos públicos, letras del tesoro y préstamos bancarios mediante bonos asegurados (BOGAR 2018). Las provincias asumieron con el fondo la deuda y garantizaron recursos provenientes de la coparticipación como parte de pago (hasta no más del 15% de estos

recursos). También se rescataron las cuasimonedas a través del Programa de Unificación Monetaria (PUM) utilizando dos bonos: BODEN 2011 y BODEN 2013.

La consecuencia directa del *bailout* fue un nuevo *stock* de deuda en pesos, ajustado por CER (inflación) y a tasas fijas y sensiblemente más bajas que las originales, la extensión de los plazos y el principal acreedor pasó a ser el Estado Nacional, que del 15% de la deuda provincial pasó a tener el 52%.

Con estas condiciones, incluida la pesificación de la deuda a un tipo de cambio menor que el oficial (1,40 vs. 3,2), la quita resultante fue mayor al 50% para todas las provincias.

Un segundo salvataje a resaltar es el que ocurrió en 2010, aunque no es otra cosa que la continuación del episodio de 2002: a pesar del programa de refinanciamiento del canje anterior, los intereses y amortizaciones siguieron representando una carga que las provincias no pudieron afrontar.

La reestructuración fue prácticamente por la totalidad de la deuda de cada provincia con el FFDP, incluida la deuda con los programas de asistencia implementados por ese organismo (Programa de Financiamiento Ordenado, PFO y Programa de Asistencia Financiera, PAF), y por el PUM. El principal instrumento canjeado fue el BOGAR 2018, por lo que de nuevo quedaron fuera las seis provincias que no participaron del canje de 2002. El monto total ingresado al canje fue un *stock* de \$65.231 millones (62% de la deuda total de las provincias y 92% del total con la Nación), del cual el 69% tenía ajuste por CER.

Una novedad de este canje es que las provincias más beneficiadas fueron las que mayor financiamiento recibieron a través del PAF, ya que fueron los pagos que se reestructuraron a un plazo más largo. Como consecuencia, tal como ocurrió en 2002, las provincias más endeudadas fueron las más beneficiadas. Por otro lado, uno de los principales beneficios fue la eliminación del CER y una tasa de interés fija del 6%. Además, la segunda ventaja importante fue el alargamiento de los plazos: mientras que las amortizaciones del BOGAR finalizaban en febrero de 2018 y los PAF vencían entre 2013 y 2017, con el canje de deuda las provincias contaron con un período de gracia hasta fines de 2011 y luego reestructuraron en 228 cuotas, es decir, a 19 años, con lo que el canje llegó al año 2030. La quita en valor presente llegaría al 53% (mayor en aquellas provincias con un mayor porcentaje de la deuda ajustable por CER).

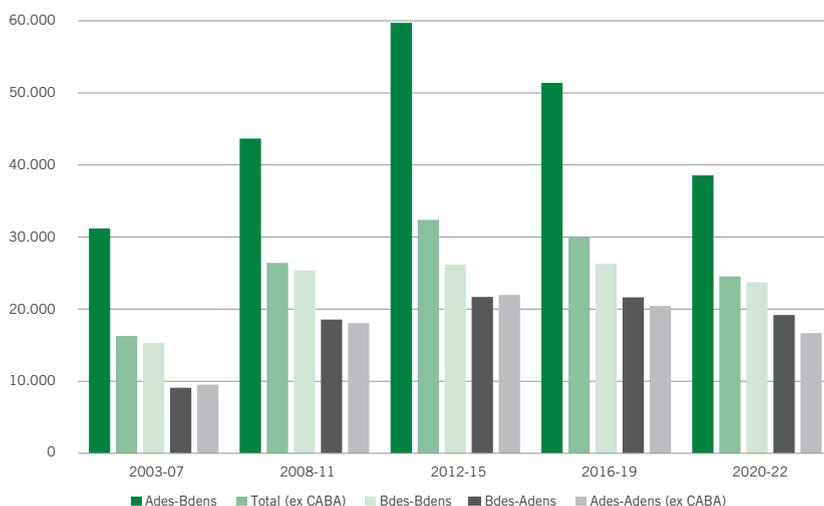
8. Análisis de las transferencias presupuestarias y del gasto nacional en provincias

Si bien una parte significativa del gasto público primario se realiza en funciones que benefician a todos los habitantes del país en forma más o menos equitativa —las relaciones exteriores, la defensa, la administración de justicia federal o la coordinación de la educación, entre otras— y buena parte de los funcionarios que las ejercen tienen su asiento en CABA, queda una parte sustantiva del gasto que la Administración Pública Nacional (APN) realiza en las provincias en forma directa. El Gráfico 18 muestra los montos involucrados y cómo se asignó este gasto directo entre grupos de provincias en los últimos veinte años (2003-22) luego de la salida de la convertibilidad.

El gasto directo que la Nación realiza en las provincias, medido en moneda constante y por habitante, alcanzó un máximo en el período 2012-2015, el del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner, para luego reducirse en 2020-22 a los niveles del período 2008-2011. La regularidad más marcada radica en que a lo largo de estas dos décadas ha sido siempre el conjunto de provincias clasificadas como de alto desarrollo y baja densidad el más beneficiado (y con diferencias de ningún modo despreciables respecto del resto de los grupos y de las provincias en su conjunto), con muy elevadas erogaciones per cápita en todas ellas y en particular en las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego. De hecho, el ordenamiento por grupos de provincias se mantiene sin cambios en el tiempo. Las provincias de bajo desarrollo y baja densidad son las que siguen en segundo lugar como beneficiarias del gasto directo nacional, y allí la que se lleva

la porción más significativa de los recursos es La Rioja. Las provincias de alto desarrollo y alta densidad son las que menores recursos per cápita reciben en la actualidad y han recibido históricamente. Un hecho a remarcar es que en los últimos años se han acortado las diferencias (reducido la dispersión) entre el grupo de provincias que más reciben (alto desarrollo-baja densidad) y las que menos (alto desarrollo-alta densidad).

Gráfico 20. Gasto directo de la APN por grupos de provincias (2003-2022). En pesos constantes de 2022 per cápita

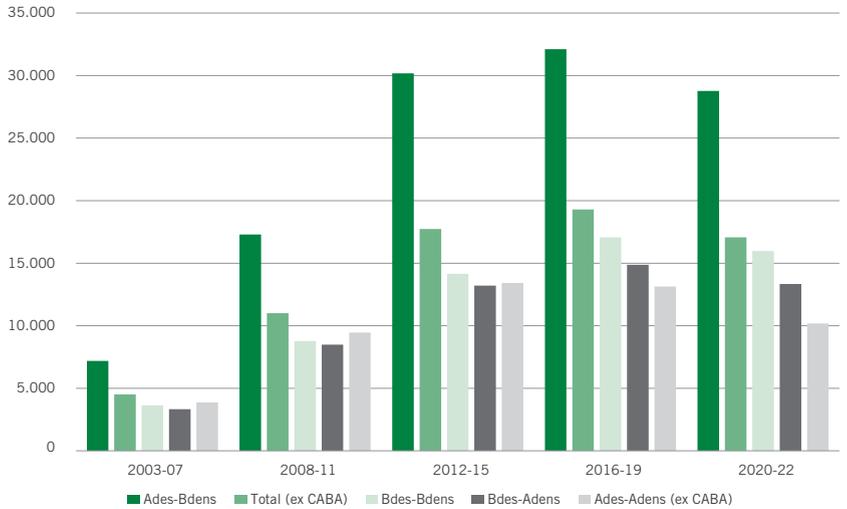


Fuente: elaboración propia sobre la base de Presupuesto Abierto e INDEC.

Si ahora nos restringimos al gasto en personal, por su importancia en las cuentas públicas provinciales, tenemos una situación muy similar, aunque aquí los máximos se dan en el período 2016-19 y no tienen una baja pronunciada en el período inmediato posterior (Gráfico 19). El gasto directo en personal que realiza la APN en las provincias (excluida CABA) representa en torno del 11% de ese gasto. Como en el caso del total, son las provincias del grupo de alto desarrollo-baja densidad las que en términos per cápita más se be-

nefician, con diferencias muy marcadas respecto del resto, y el orden de mayores a menores beneficiarias es el mismo que en el caso del gasto directo total.

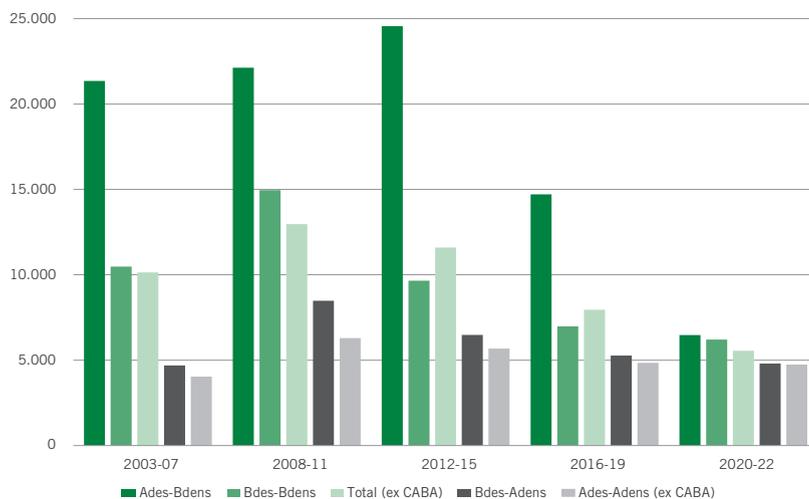
Gráfico 21. Gasto directo en personal de la APN por grupos de provincias (2003-2022). En pesos constantes de 2022 per cápita



Fuente: elaboración propia sobre la base de Presupuesto Abierto e INDEC.

En lo que respecta al gasto directo en inversión, los patrones son algo diferentes: se mantiene la preeminencia de las provincias de alto desarrollo-baja densidad como receptoras, muy marcada hasta el año 2015, y luego tiende a decrecer, para casi desaparecer en el período 2020-2022. En este trienio, las diferencias entre grupos de provincias son mínimas (Gráfico 20).

Gráfico 22. Inversión directa de la APN por grupos de provincias (2003-2022)
En pesos constantes de 2022 per cápita

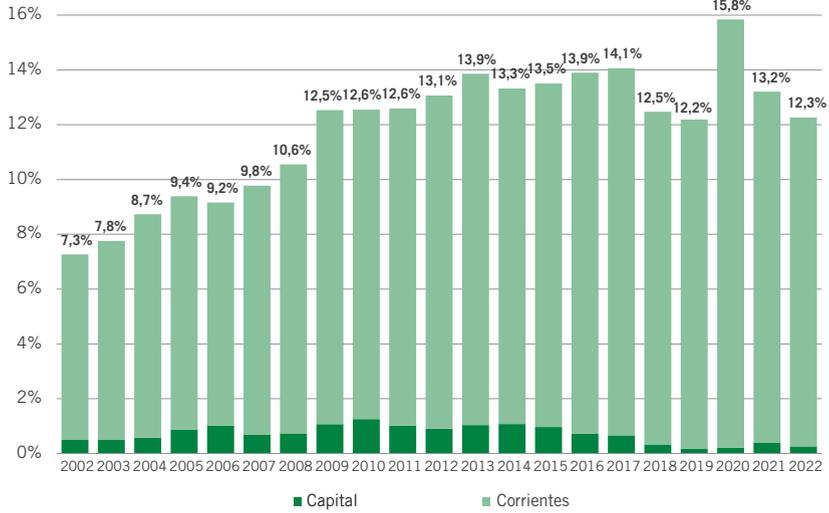


Fuente: elaboración propia sobre la base de Presupuesto Abierto e INDEC.

En cuanto a las transferencias presupuestarias, considerando tanto el sector público como el privado, estas vinieron creciendo casi ininterrumpidamente desde 2002, cuando alcanzaban al 7,3% del PIB, hasta 2017, en que casi se duplicaron y alcanzaron un valor del 14,1% del PIB. Luego de un pico en 2020 –año de la pandemia–, 2022 tuvo un nivel similar al de 2019, levemente por encima del 12% del PIB.

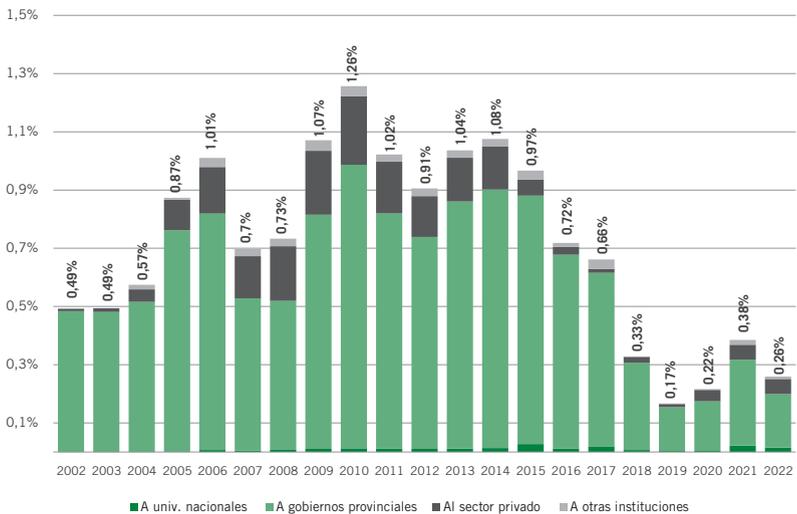
Si nos restringimos a las transferencias de capital, se trata de montos que, en el máximo (año 2011), alcanzaron al 1,3% del PIB, que en promedio de todo el período se ubican en 0,7% del PIB y que desde 2018 no superan el 0,4% del PIB (Gráfico 24). Si se excluyen las que se destinan al sector privado, entonces el promedio de todo el período baja a 0,6% del PIB y desde 2018 nunca se ubica por encima del 0,3% del PIB (Gráfico 25). En suma, las obras que hace la Nación en forma directa en las provincias pueden tener algún efecto en alguna provincia de bajos recursos, pero seguramente no será determinante del desarrollo o del bienestar general ni es probable que pueda paliar situaciones comprometidas.

Gráfico 23. APN. Transferencias presupuestarias a provincias en porcentaje del PIB (2002-2022)



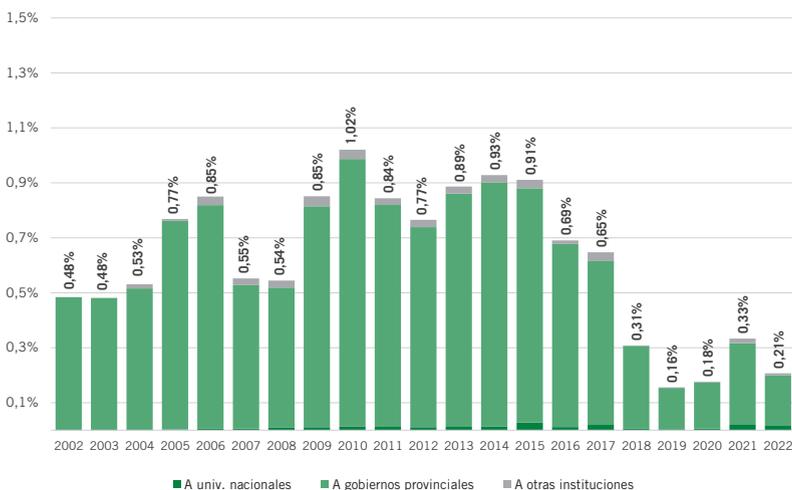
Fuente: elaboración propia sobre la base de Presupuesto Abierto e INDEC.

Gráfico 24. Transferencias a provincias para financiar gastos de capital como porcentaje del PIB (2002-2022)



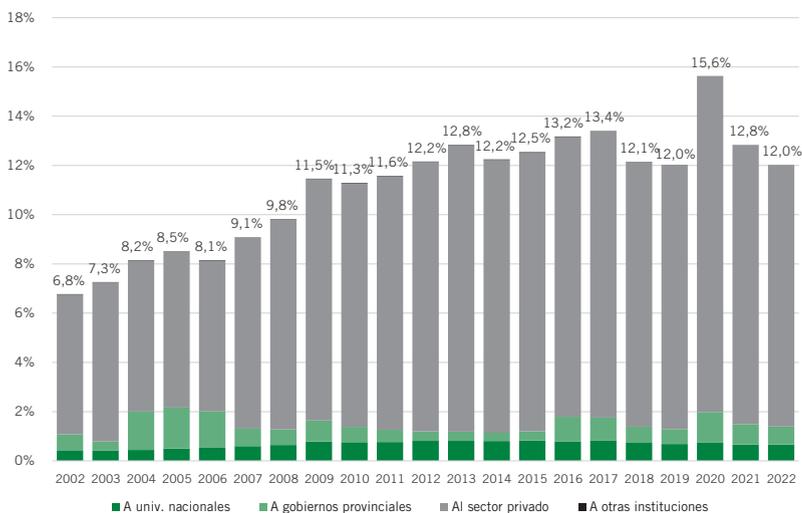
Fuente: elaboración propia sobre la base de Presupuesto Abierto e INDEC.

Gráfico 25. Transferencias a provincias para financiar gastos de capital, excluidas las destinadas al sector privado como porcentaje del PIB (2002-2022)



Fuente: elaboración propia sobre la base de Presupuesto Abierto e INDEC.

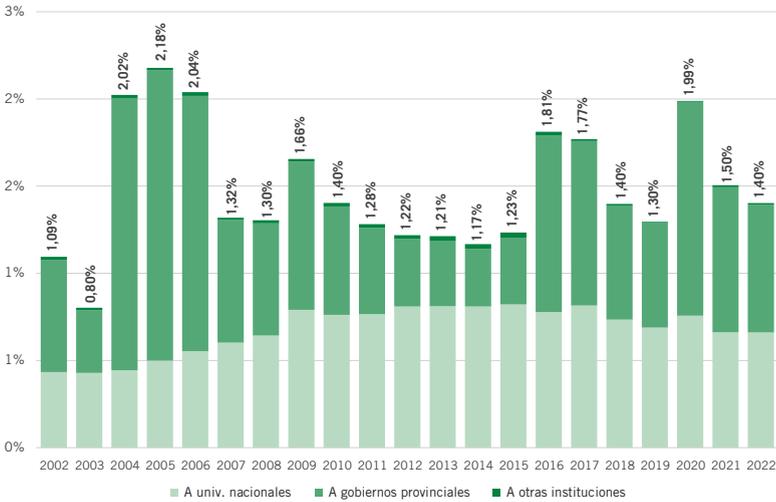
Gráfico 26. APN. Transferencias corrientes a provincias como porcentaje del PIB (2002-2022)



Fuente: elaboración propia sobre la base de Presupuesto Abierto e INDEC.

Las transferencias para gastos corrientes, entonces, muestran un comportamiento muy similar a las transferencias totales (Gráfico 26). La mayor parte tiene como destino el sector privado (gasto social en la forma de jubilaciones, por ejemplo). Cuando excluimos los giros que tienen como destino el sector privado, vemos que una buena parte de los recursos va a universidades nacionales, que se mantuvieron en torno del 0,8% del PIB entre 2009 y 2018, para descender al 0,7% del PIB en los últimos cuatro años (Gráfico 27).

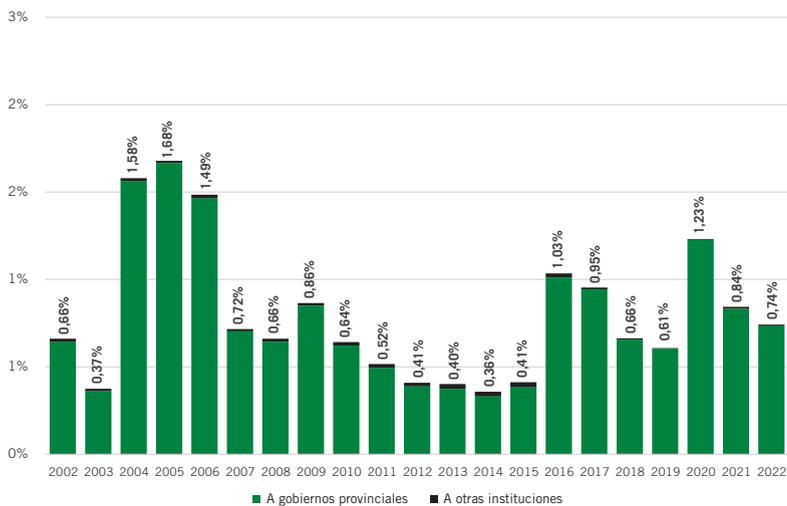
Gráfico 27. Transferencias corrientes a provincias, excluidas las destinadas al sector privado como porcentaje del PIB (2002-2022)



Fuente: elaboración propia sobre la base de Presupuesto Abierto e INDEC.

El resto de las transferencias son las discrecionales a la administración y otras instituciones públicas provinciales, sobre las que comentamos en secciones previas. Estas transferencias, medidas en términos del PIB, tuvieron sus mínimos en los años 2012 a 2015 y en los últimos dos años se ubicaron en torno a 0,8% del PIB, esto es, aproximadamente el 10% de lo que se distribuye en forma automática (Gráfico 28).

Gráfico 28. Transferencias a instituciones provinciales para financiar gastos corrientes (2002-2022)



Fuente: elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía, Presupuesto Abierto, e INDEC.

9. En busca de cuantificar el residuo fiscal neto

Finalmente, una de las cuestiones más relevantes y controversiales del federalismo fiscal argentino a la hora de estudiar sus criterios de reparto/distribución es identificar qué provincias son aportantes o receptoras netas, en términos del total de impuestos nacionales que pagan sus ciudadanos y lo que reciben en concepto de transferencias tanto automáticas como discrecionales, de lo que dejan de pagar por la existencia de beneficios tributarios diferenciales (gasto tributario) y del gasto que reciben por la asignación jurisdiccional del presupuesto nacional. Este concepto, que busca cuantificar el impacto completo de la política fiscal nacional sobre cada jurisdicción, se denomina residuo fiscal neto.

La identificación de los montos correspondientes a transferencias monetarias, automáticas y discrecionales no ofrece mayores problemas, ya que la información es pública. Solo podría haber inconvenientes menores derivados de la demora en la publicación o, a lo sumo, en las que tienen cierto grado de discrecionalidad, que se desconozca la asignación de algún fondo específico. La situación empeora cuando quiere asignarse el gasto.

A este respecto, si bien el presupuesto nacional cuenta con la distribución geográfica —distribución del gasto por provincia, que hemos utilizado en la sección previa—, dicha clasificación asigna a CABA los gastos administrativos.

Algo similar ocurre con el aporte que hacen las provincias a la recaudación tributaria nacional. Si bien esta información está disponible en la AFIP, la asignación está sesgada a la ciudad de Buenos

Aires, dado que es donde en general se acredita el domicilio de la empresa que se localiza en múltiples sedes.

El primer aporte a la estimación del residuo fiscal neto para la Argentina se encuentra en Artana y Moskovits (1999), que muestran estimaciones propias para el año 1997 para la asignación de bases tributarias y de gastos (aplicando el criterio del beneficio para el gasto nacional¹¹). En los cálculos en pesos por habitante, las provincias aportantes al sistema resultaban ser: CABA, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. El resto eran receptoras netas; entre las que más recibían se encontraban: Tierra del Fuego, La Rioja, Catamarca y Santa Cruz.

Vera y García (2023) estiman el residuo fiscal neto, aunque sin utilizar el criterio del beneficio, con información oficial y pública referida al año 2022. Las autoras encuentran brechas (entre lo que las provincias aportan al gobierno nacional y lo que reciben) muy dispares, tanto en términos absolutos como relativos.

Entre las aportantes netas identifican a Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Neuquén, Chubut y Tierra del Fuego (en ese orden en valores absolutos). Entre estas jurisdicciones, midiendo la brecha en términos absolutos, Buenos Aires es la que más aporta en forma neta, con un total de USD 13,2 mil millones. El resto de las provincias mencionadas suman un esfuerzo fiscal de USD 11,5 mil millones. En términos relativos a los recursos aportados, Chubut es la que más recibe (82%), seguida por Tierra del Fuego (78%) y muy de cerca por PBA (76%). En términos relativos, Neuquén es la que menos se beneficia, con el 56% de los recursos aportados. Si el aporte neto que hacen estas provincias se mide en términos per cápita, nuevamente resulta ser Neuquén la que realiza el mayor esfuerzo, seguida por Tierra del Fuego, Santa Fe, Córdoba, Chubut y PBA, en ese orden.

11 Se asigna el gasto nacional a las jurisdicciones provinciales que se benefician del uso del bien público nacional, aunque dicho servicio funcione solo en algunas provincias, corrigiendo el problema mencionado de asignar gasto a CABA.

Santa Cruz se ubicaría en una situación neutral, no siendo ni proveedora ni receptora, muy similar a la situación de La Pampa y Mendoza, que muestran un desequilibrio mínimo (3%) entre recursos aportados y recibidos. Mientras tanto, Entre Ríos solo recibe el 5% más de lo que provee a las cuentas de la Nación. El resto de las provincias resultan claramente receptoras netas de recursos. En términos relativos a los recursos aportados es Formosa la que figura en primer término (recibe más de tres veces lo que aporta), seguida de Catamarca (2,62 veces) y La Rioja (2,59 veces); en el extremo opuesto de este subconjunto se encuentran Santiago del Estero y San Luis, que reciben en torno al 25% adicional a los recursos que aportan a las arcas nacionales. Medido en términos per cápita, nuevamente Entre Ríos aparece como la menos beneficiada.

De acuerdo con las autoras, los resultados muestran que el sistema, tal como está diseñado actualmente, genera "incentivos perversos", dado que tiende a profundizar las brechas de desarrollo interjurisdiccionales, a la vez que parece seguir criterios de reparto no basados en criterios de equidad.

Aunque los resultados y el análisis, al utilizar solo datos de registros administrativos, debe tomarse como una primera aproximación y sería muy útil avanzar en estudios más precisos tanto en la asignación del gasto como de las bases imponibles efectivas (dónde está el recurso o el consumo que se grava, no dónde está la oficina que tributa), es de particular relevancia considerarlo porque pone en evidencia la necesidad de explorar la situación en términos de equilibrio general y no parcial, esto es, tratar de estimar el total de lo que una jurisdicción recibe en relación con lo que la misma jurisdicción genera y aporta. Estos resultados podrían ser insumos o dar un marco a eventuales negociaciones.

10. Síntesis y recomendaciones de política

10.1. A modo de síntesis

La Argentina es un país federal con fuertes asimetrías en su dotación de riqueza (recursos naturales, población, capital humano, infraestructura), estructura productiva y bienestar entre provincias. Varias de ellas no son capaces de generar los ingresos necesarios para proveer a sus habitantes los servicios que permitan alcanzar un umbral mínimo de igualdad de oportunidades.

El sistema de coparticipación federal de impuestos y en general el conjunto del esquema institucional que sustenta la relación fiscal y financiera Nación-provincias y su expresión en la práctica es, a su vez, causa y potenciador de las asimetrías existentes. Este sistema genera una serie de incentivos perversos que se asienta, fundamentalmente, en un fuerte desequilibrio entre los recursos que las provincias recaudan por sí mismas y los gastos que realizan y sobre los que tienen potestad de decisión; esto es, la descentralización es significativamente mayor para los gastos que para los ingresos. Así, como las autoridades no son responsables por los recursos ante sus votantes (ya que la mayor parte proviene de transferencias de distinto tipo desde la Nación) y además tratan de evitar serlo —por todos los medios— gravando con impuestos difíciles de percibir por la población (y de mala calidad), y al mismo tiempo disfrutan de los beneficios de un gasto público muy sesgado a prestaciones sociales intensivas en el uso de empleo, prevalece el sesgo al déficit. Este sesgo —reforzado por la restricción presupuestaria blanda asociada a la previsión de potencial rescate por parte de la Nación en caso

de ser necesario— solo se ve acotado por eventuales restricciones al endeudamiento o cuando se hace inevitable la necesidad recurrir a impuestos visibles por los contribuyentes; en el caso de necesitar ajustar gastos, la porción que más sufre —y ocurre lo mismo al nivel nacional— es la inversión, con consecuencias nocivas sobre el crecimiento de largo plazo.

La otra cara de la moneda indica que los recursos que gira la Nación o el financiamiento de los gastos que esta realiza en las provincias provienen de impuestos legislados en el Congreso nacional y administrados por la Nación, que en realidad son extraídos de las provincias, y en particular de las más ricas. En última instancia, las provincias son financieramente dependientes de la Nación, y esa dependencia no ha sido eficiente para reducir inequidades de ingreso de la población y, por el contrario, podría ser un obstáculo para el desarrollo (IDESA, 2023). De hecho, una reciente cuantificación de los residuos fiscales indica que, mirado en términos netos, para cada provincia, el total de impuestos nacionales que recauda la Nación en la jurisdicción y lo que esta recibe en concepto de transferencias tanto automáticas como discrecionales, sumado a lo que deja de pagar por la existencia de beneficios tributarios diferenciales (gasto tributario) y del gasto que la Nación realiza en el territorio, tiende a profundizar las brechas de desarrollo interjurisdiccionales, a la vez que parece seguir mecanismos de asignación no basados en criterios de equidad.

Probablemente, además, este andamiaje político-institucional sea la causal del caudillismo vigente en numerosas provincias, en particular en las menos desarrolladas y más pobres. A la vez, en el terreno político la autonomía provincial es alta y hay una exacerbada —respecto de otros sistemas federales— sobrerrepresentación de los territorios pobres y subpoblados, lo que promueve la continuidad del *statu quo*.

En forma drástica, Bernal y Pucheta califican la situación vigente como una en la que prevalece la ausencia de un acuerdo fiscal y de

un entramado de relaciones intergubernamentales que determinen los mecanismos y modalidades de interacción y cooperación entre niveles de gobierno (Bernal y Pucheta, 2017; Bernal y Bizarro, 2020). Ello, sostienen, ha provocado negociaciones entre actores que tienen intereses contrapuestos, que son multinivel y multilaterales, cuyas partes cuentan con características políticas, económicas, sociales y culturales disímiles entre sí, que tienden a ser cada vez más personalizadas —no institucionalizadas—, en las que el mayor poder de fuego negociador que suele tener el gobierno federal ha empujado a muchos gobernadores, urgidos por necesidades financieras, a la firma de acuerdos desventajosos para sus distritos en el mediano y largo plazo. Los comportamientos se retroalimentan, siguen los autores, de modo que aun los diálogos institucionales tienden a ganar informalidad, lo que ha ayudado a desvirtuar el sistema de partidos políticos e induce frecuentes corrimientos de gobernadores e intendentes (transfuguismo político) a cambio de acuerdos coyunturales.

En las negociaciones, los presidentes tienden a privilegiar la discrecionalidad, porque de ese modo los fondos se manejan a voluntad y porque esos giros favorecen la construcción de coaliciones políticas; los gobernadores prefieren la automaticidad y el libre uso, pues de ese modo pueden anticipar con qué recursos van a contar y utilizarlos a discreción. En las negociaciones, que podrán ser unilaterales, bilaterales o multilaterales, se impondrá aquel con mayor poder relativo. El poder de los gobernadores dependerá de los recursos —materiales y simbólicos— que sean capaces de armar, de la urgencia por alcanzar un acuerdo y de sus percepciones e información con la que cuenten.

10.2. Un experimento en ciernes

La oportunidad de la reforma en términos políticos. Luego de haber obtenido el primer lugar en las elecciones primarias, el actual presidente de la Nación manifestó la necesidad de modificar el régimen de coparticipación federal de impuestos. Más tarde se excusó

de manifestar su opinión sobre el tema argumentando que es resorte del Congreso de la Nación. Sin embargo, una de las cuestiones que más tiempo ha ocupado de la agenda de políticas públicas desde la asunción del nuevo presidente se relaciona con el reclamo de los gobernadores por los ingresos perdidos en virtud de la cuasi eliminación del impuesto a las ganancias de personas físicas. La idea fue una propuesta de campaña del PEN que tuvo aprobación casi inmediata del Congreso nacional —incluido Javier Milei en su rol de diputado nacional— poco antes de las elecciones generales de octubre.

El impuesto a las ganancias se reparte, en su totalidad, de acuerdo con la Ley de Coparticipación Federal, de modo que el 54,66% de su recaudación se gira a las provincias.

La casi totalidad de los países del mundo gravan los ingresos de las personas. El problema en la Argentina es que, aunque se trata de un tributo sobre los ingresos, su denominación indica que grava las ganancias; de ahí la consigna “el salario no es ganancia”. Se trata de un tributo razonable, que no solo aporta recursos para financiar el gasto del gobierno sino que, al mismo tiempo, permite realizar cierto grado de redistribución desde contribuyentes de mayores ingresos a personas de menores recursos. En los últimos años, sin embargo, decisiones del PEN lo transformaron en un impuesto con serias distorsiones (sin modificar el mínimo no imponible ni las escalas de alícuotas se introdujeron umbrales debajo de los cuales no se pagaba y, al no modificarse las escalas, casi la totalidad de los contribuyentes ingresaba a pagar al nivel de la alícuota máxima) que no trataba igual a los iguales, cuando el impuesto busca tratar diferente a los diferentes, no diferente a los iguales.

En principio, aunque no hay ninguna propuesta en firme aún, la idea del gobierno nacional es restituirlo (sería razonable que con un nuevo diseño mejorado). Los gobernadores justicialistas, por su parte, propusieron no modificar la situación actual —muy beneficiosa para las clases medias y medias altas— y reemplazar en la masa coparticipable este impuesto con el que recaea sobre créditos y débitos ban-

carios, impuesto que se introdujo a modo de emergencia luego de la crisis a la salida de convertibilidad, en 2002, que es un buen mecanismo recaudatorio y un muy mal impuesto, ya que aumenta sensiblemente los costos de producción, desincentiva el uso del sistema financiero e induce a la informalización de la economía. Por otra parte, en la actualidad el total recaudado por este impuesto se asigna a la financiación del sistema nacional de seguridad social¹².

Resulta muy útil detenerse en esta situación para pensar la estructura de las negociaciones políticas en juego, ya que podrían servir de experimento frente a la eventual modificación o sanción de un nuevo régimen de coparticipación federal.

En primer lugar, debemos definir si la magnitud de los recursos involucrados es, o no, significativa. La primera respuesta es: sí. Considerando información para el año 2022, el monto asignado a las provincias por el impuesto a las ganancias de personas físicas representó, en promedio para ellas, el 10,6% de sus ingresos totales; la mediana para el conjunto de provincias se eleva a 11,4% de los ingresos totales. En 13 provincias, lo que recibieron en 2022 por este impuesto superó el 11% de sus recursos totales. Y dado que el total de las jurisdicciones estuvo casi en equilibrio, estamos hablando de los mismos números en cuanto al financiamiento del gasto.

Ahora bien, ¿cuáles son las provincias más afectadas? Formosa, Santiago del Estero, Corrientes, Jujuy, Catamarca, San Juan, Chaco, La Rioja, San Luis, Tucumán, Salta, Entre Ríos y Río Negro. Todas de bajo desarrollo, a excepción de Río Negro, 7 de estas 13 jurisdicciones reeligieron a su gobernador y en 5 de ellas gobierna Unión por la Patria (oposición al gobierno nacional) o un partido aliado. Esta descripción nos permitiría afirmar que: (i) la pérdida de estos recursos las deja en condición extremadamente vulnerable; (ii) son go-

¹² Una propuesta posterior, apoyada por el arco de gobernadores, fue la coparticipación de un porcentaje del ahora aumentado impuesto PAIS (que se generalizó a todas las importaciones a una alícuota del 17,5%).

bernadores débiles porque son del partido de la oposición, a menos que el Presidente entienda que cediendo puede comprar votos en el Congreso nacional a cambio de apoyo en otras votaciones. ¿Les conviene a las restantes provincias muy afectadas unirse a este grupo? Tenderíamos a pensar que no, porque predominan los gobernadores del PRO o del Partido Radical y varios de ellos (San Juan, Chaco, San Luis y Entre Ríos) son gobernadores nuevos, a los que no les resultaría conveniente mostrarse atados a la vieja política.

El Presidente, por su parte, tiene el beneficio de los primeros tiempos de gobierno, en los que la ciudadanía se muestra más contemplativa y espera las decisiones del nuevo Poder Ejecutivo. Sin embargo, al ser un *outsider* de la política, tiene mucho apoyo ciudadano y poco poder en el Congreso. Allí depende de la Alianza tejida con el PRO.

La primera reunión del Presidente y su ministro del Interior con los 24 gobernadores fue exitosa. Excepto el gobernador de PBA, el resto de los mandatarios provinciales y en particular los de las provincias del Norte (entre las más afectadas) aplaudieron la decisión de la reunión, la escucha mostrada por el Presidente y sus respuestas a cada uno de los planteos realizados. Después de dos horas y media de reunión, los gobernadores dejaron trascender la idea de entendimiento más allá de diferencias partidarias e ideológicas.

No es probable que este diálogo lleve a discutir la coparticipación federal en su conjunto, pero será un experimento de la razonabilidad y el tenor de las negociaciones y, por ende, de la posibilidad de avanzar con el tema en forma comprensiva.

La oportunidad de la reforma en términos económicos. La situación de crisis y el encarar un proceso de saneamiento, estabilización y reformas trae consigo necesariamente pensar en mejoras en el mediano plazo. Conjuntamente con la asunción de un nuevo gobierno, la perspectiva de mejora de la economía plantea la posibilidad de instrumentar mecanismos de reparto de excedentes que se generen a partir de la puesta en funcionamiento del nuevo esquema, que permitan que ninguna jurisdicción pierda en términos absolutos.

Por supuesto, en términos relativos siempre habrá jurisdicciones que ganen y pierdan o, en términos absolutos, jurisdicciones que ganen más o menos que otras.

10.3. Recomendaciones de política. Coordinación entre niveles de gobierno: ¿es posible la cooperación?

La reforma de la Ley de Coparticipación Federal ha sido una tarea imposible pensada como un juego de suma cero. Sin embargo, la viabilidad aumenta si los actores pueden internalizar que la propia implementación de la Ley —más allá del crecimiento generado por el cambio de régimen macroeconómico— pueda reemplazar los actuales incentivos perversos por otros más razonables.

Por todo lo explorado y presentado a lo largo del trabajo y resumido brevemente en este último capítulo, una aproximación superadora se apoyaría en aumentar la correspondencia fiscal (lograr reducir la brecha en la relación de recursos propios a gasto).

La situación actual podría cambiar por diferentes vías. Una podría ser la implementación de un componente que premie a aquellas jurisdicciones que logren generar mayores recursos propios en términos de algún indicador a determinar. Así, una parte de la coparticipación podría pensarse como un copago destinado a las provincias que aumenten sus ingresos propios (relativos a un indicador determinado) más que el promedio o la mediana del conjunto de jurisdicciones.

Una alternativa más estructural implicaría encarar conjuntamente la reforma del sistema impositivo para tender a que cada provincia se financie fundamentalmente con sus propios recursos, salvo por algún fondo restringido para lograr una nivelación de pisos mínimos que busquen la igualdad inicial de oportunidades entre los habitantes del país (IDESIA, 2023; FIEL, 1998). Las provincias más desarrolladas aportarían a ese fondo, que estaría administrado por el conjunto de provincias, en tanto que las de menor desarrollo tomarían recursos de él. La mayor correspondencia fiscal operaría como un

fuerte incentivo hacia un mayor desarrollo económico y, probablemente, operaría en contra de la perpetuación de caudillos provinciales y a favor de la democracia en las provincias. Al mismo tiempo, la ley solo debería aceptar transferencias desde la Nación (discrecionales por definición) por algún monto máximo determinado y solo con el objetivo de hacer frente a *shocks* u otros eventos inesperados. La financiación de gastos de infraestructura desde la Nación podría quedar atada a ciertos parámetros, por ejemplo, la existencia de financiamiento internacional, y subordinada a la realización de estudios de evaluación de los proyectos, incluyendo prioridades, factibilidad e impactos.

La economía política de esta propuesta implica derogar la Ley de Coparticipación Federal actual y la adhesión de un grupo de provincias a la nueva ley. Ambos actos solo requerirían de mayoría simple, así como regular el tratamiento que se dará a las provincias que no adhieran. Para las provincias desarrolladas, los incentivos estarían alineados a aceptar esta vía; y para las menos desarrolladas y más pobres, a aceptar el fondo para la nivelación de desequilibrios.

Lo hasta acá dicho supone un cambio de visión atada a: (i) una nueva mirada de los nuevos gobernadores; (ii) la visión de que la economía va a entrar en un sendero de crecimiento. Los dos elementos son poco probables. Sin embargo, existen todavía alternativas.

Una de ellas es pensar la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) como actor principal para fomentar la interrelación entre poderes del Estado, de manera que ponga fin a conflictos o cuestiones de tipo estructural, como lo es el de la Coparticipación Federal y la relación fiscal y financiera Nación-provincias. Esta vía, que los juristas han llamado constitucionalismo dialógico, enfatiza la idea de la revisión judicial como un diálogo entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial, para abrir lugar a la búsqueda de acuerdos entre pares por sobre la imposición de soluciones planteadas desde un nivel superior. En este caso, la Corte podría articular los medios necesarios para que las partes procedan, de una vez por todas, a dar inicio a los

debates y acuerdos necesarios para lograr la demanda constitucional (sancionar una nueva Ley de Coparticipación Federal). La Corte exhorta al Poder Judicial y al Poder Legislativo a que asuman su rol institucional como coordinadores del sistema federal de concertación implementado por la reforma constitucional de 1994 y formulen las convocatorias pertinentes. Los primeros antecedentes radican en la sentencia recaída en los reclamos de las provincias de Córdoba, San Luis y Santa Fe por la detracción del 15% en concepto de asignación específica para cubrir el déficit previsional que luego fue ampliada y generalizada a todas las provincias por el presidente Mauricio Macri.

Otro camino que permitiría encarar el problema se sostiene en que alguna o un grupo de provincias decidan salirse del régimen de Coparticipación Federal. Durante la campaña de 2023, el gobernador de La Rioja amenazó con renunciar al régimen en caso de que Javier Milei fuera electo presidente. La amenaza no se estaría cumpliendo. Sin embargo, provincias grandes, con bases imponibles fuertes y capacidad recaudatoria, podrían intentar hacerlo si buscan que, finalmente, la situación sea la de proveer menos recursos netos. Podría ser el caso de PBA, por ejemplo, que teniendo casi el 40% de la población y generando casi el mismo porcentaje del producto bruto geográfico recibe poco más del 20% de los recursos coparticipados. Santa fe y Córdoba también podrían ser candidatas.

Por último, la vía habitual, esto es, tender a resolver el problema con atajos, es otra alternativa. Los pactos fiscales han sido buenos y malos. El de 2017 tendía a mejorar cuestiones de política tributaria y otras vinculadas con la transferencia de recursos tributarios a las provincias. Sin embargo, estos pactos, aun refrendados por ley y con la adhesión de las provincias vía leyes sancionadas por sus propias legislaturas, suelen no sostenerse en el tiempo.

Un acuerdo con el FMI podría requerir la sanción de una nueva Ley de Coparticipación Federal. Incluso podría ocurrir que, paralelamente, se consiguieran recursos de otros organismos internacionales para financiar ciertas reformas en provincias, a modo de premio o

incentivo para lograr el objetivo acordado. Esta posibilidad está disponible. Sin embargo, la Argentina tiene una larga experiencia, vía la sanción de Leyes de Responsabilidad Fiscal, algunas bien orientadas, que se han sancionado respondiendo a condicionalidades del FMI que no han sido efectivas o que lo han sido por un período de tiempo limitado.

Parecería que la vía de la Corte Suprema como facilitadora en un esquema de discusión entre pares fuera la más razonable y, probablemente, la menos reversible.

Para finalizar, vale una aclaración: este trabajo no buscó, en ningún momento, pensar cuál es la mejor ley de coparticipación —en abstracto o factible— o el diseño del esquema de relaciones fiscales y financieras entre la Nación y las provincias óptimo. El propósito fue realizar y presentar el diagnóstico del problema e indagar, a partir de lo aprendido, sobre algunas posibles vías de aproximación al tema.

Referencias bibliográficas

- Abuelafia, E., Braun, M. y Díaz Frers, L. (2004). "Coparticipación Federal: una mirada más allá del debate de corto plazo". Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- Artana, D., Auguste, S., Cristini, M., Moskovits, C. y Templado, I. (2012). "Sub-National Revenue Mobilization in Latin American and Caribbean Countries: The Case of Argentina". Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Artana, D., Cristini, M., Moskovits, C., Bermúdez, G. y Focanti, D. (2010). "Argentina, política fiscal y cohesión social: el federalismo cuenta". Fundación Carolina.
- Artana, D. y Moskovits, C. (1999). *Efectos de la política fiscal nacional sobre la distribución regional y personal del ingreso*. FIEL.
- Bernal, M. y Bizarro, V. (2020). "Los arreglos institucionales pendientes y las relaciones intergubernamentales en el federalismo fiscal argentino". *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. Universidad Nacional de La Plata. UNLP, Año 17/Nº 50-2020. Anual. Impresa ISSN 0075-7411-Electrónica ISSN 2591-6386
- Bernal, M. y Pucheta, N. (2017). "Implicaciones institucionales, jurídicas y financieras de la ausencia de un pacto fiscal en el federalismo argentino". *RJUAM*, Nº 36, 2017-II, pp. 51-74.
- Bonvecchi, A. y Lodola, G. (2013). "La lógica dual de las transferencias intergubernamentales: presidentes y gobernadores en el federalismo fiscal argentino". En Falleti, T., González, L. y Lardone, M. (eds.), *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. EDUCA.
- Cosentino, A., Isasa, M. y Hang, G. (2018). "El financiamiento de los gobiernos sub-nacionales", ASAP.
- Di Gresia, L., Porto, A. y Puig, J. (2020). "Marco de la descentralización fiscal. Evolución y situación actual". CEFIP, Working Paper 038, CEFIP, Universidad Nacional de La Plata.

- Díaz Frers, L. (2008). "In debt with the constitution: the coparticipation regime, its problems and solutions". Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
- García, M. y Vera, M. (2022). "Evaluación de la viabilidad económica de una propuesta de ordenamiento fiscal", 55° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas (JIFP), UNC. <http://www.jifp.eco.unc.edu.ar/ediciones-antiores-jifp/anales-edicion-55>.
- González, L. (2008). "Political Power, Fiscal Crises, and Decentralization in Latin America: Federal Countries in Comparative Perspective (and some Contrasts with Unitary Cases)", *Publius: The Journal of Federalism*, 38: 211-247.
- _____ (2013). "Raíces estructurales y efectos redistributivos de la centralización y la descentralización en Argentina". En Falleti, T., González, L. y Lardone, M. (eds.), *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. EDUCA.
- _____ (2021). "¿Qué provincias se benefician durante los períodos de centralización y descentralización en argentina?", *Revista de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado*. Año 5 N° 5. Buenos Aires, Argentina (ISSN 2718-7187), | pp. 551-588
- González, F., Cantero, L. y Szyszko, P. (2023). "Favoritismo regional en Argentina". Trabajo presentado a la reunión de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP), Mendoza.
- González, L. y Lodola, G. (2020). "Federalismo en el siglo XXI". Informe Foro Universitario del Futuro. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Granato, I. (2015). "Federalismo argentino y descentralización: sus implicancias para la formulación de políticas públicas". *Revista Prolegómenos. Derechos y Valores*, 18, 36, 117-134. DOI:<http://dx.doi.org/10.18359/dere.937>.
- Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF) (2023). "Treinta años de Coparticipación en Argentina. La distribución efectiva de recursos entre la Nación, las Provincias y CABA".
- Leiras M. (2013). *Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales*. UDESA.
- Lódola, A., Moskovits, C. y Zack, G. (2024). "Hacia un sistema tributario armónico. Diagnóstico y propuestas". FUNDAR. https://fundar.ar/wp-content/uploads/2024/02/Fundar_Hacia-un-sistema-tributario-federal-armonico_CC-BY-NC-ND-4.0-1-1.pdf.

- Ministerio de Economía de la República Argentina. Tributos vigentes en República Argentina a nivel nacional (actualizado al 30 de junio de 2023). https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/tributos_vigentes_al_30-06-2023.pdf.
- Moscovich, L. y Lacroix Eussler, S. (2023). "De/centralization in Argentina", 1862-2020, *Regional & Federal Studies*, DOI: 10.1080/13597566.2022.2155810.
- Moskovits, C. y Cao, J. (2012). "Eficiencia del gasto público en las provincias argentinas. Explorando sus determinantes", DT N°119, FIEL.
- Olmeda, J. (2013). "De Menem a Kirchner: relaciones intergubernamentales y patrones de negociación en el federalismo fiscal argentino". En Falleti, T., González, L. y Lardone, M. (eds.), *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. Educa.
- Panno, N. (2017). "El Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos: análisis y conclusiones en torno a la posibilidad de abandonarlo", *Mercojuris.com*, <https://www.mercojuris.com/55260/el-regimen-de-coparticipacion-federal-de-impuestos-analisis-y-conclusiones-en-torno-a-la-posibilidad-de-abandonarlo-%E2%80%93-dr-nicolas-panno/>.
- Porto, A. (2016). *Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales a nivel subnacional en Argentina*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Porto, A., Di Gresia, L. y Puig, J. (2023). Políticas de endurecimiento de la restricción presupuestaria provincial. Argentina 1988-2021. Trabajo presentado a la Reunión Anual AAEP. Mendoza.
- Sábato, D. (2021). "Los mecanismos de distribución de recursos federales: criterios, parámetros y desafíos", *Estado Abierto*, Vol. 5, N°3, pp. 96-143.
- Simison, E. (2015). "Distribuyendo transferencias discrecionales: Argentina entre la centralización fiscal y la desnacionalización del sistema de partidos", *Revista SAAP* 9(1), 93-118.
- Vera, M. L. y García, M. L. (2023). ¿Cuáles son las provincias que ganan y cuáles las que pierden con las intervenciones de la Nación? IDESA, <https://idsa.org/cuales-son-las-provincias-que-ganan-y-cuales-las-que-pierden-con-las-intervenciones-de-la-nacion/>.



Somos una fundación política alemana, independiente y sin fines de lucro, comprometida con los principios del humanismo cristiano. Estamos al servicio del bien común y con nuestro trabajo contribuimos a garantizar y extender la paz, la libertad y el bienestar. Por ello, la cooperación internacional es, históricamente, uno de los campos prioritarios de nuestro trabajo. Promovemos el entendimiento internacional, la cooperación para el desarrollo y apoyamos la unificación europea. Llevamos adelante acciones para mantener la paz y la libertad en el mundo, colaboramos en el fortalecimiento de la democracia, la lucha contra la pobreza y estamos fuertemente comprometidos con la conservación del medioambiente. Tenemos un fuerte compromiso con la consolidación de las instituciones democráticas.



La Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, FIEL, es una institución independiente, apolítica y sin fines de lucro, fundada en 1964 por la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Cámara Argentina de Comercio, la Sociedad Rural Argentina y la Unión Industrial Argentina. A lo largo de casi seis décadas ha desarrollado una labor ininterrumpida en Argentina y Latinoamérica que la han convertido en referente y organismo de consulta de instituciones, gobiernos y empresas de la región. La Fundación tiene sede en Buenos Aires, Argentina, cuenta con un plantel estable de economistas con posgrado en diversas especialidades, y su dirección está a cargo de un Consejo integrado por personalidades del ambiente empresario de Argentina. FIEL se apoya en los principios fundamentales de libertad y la excelencia académica, espíritu crítico y trabajo reflexivo.

ISBN 978-631-00010-6-0



9 786319 001068