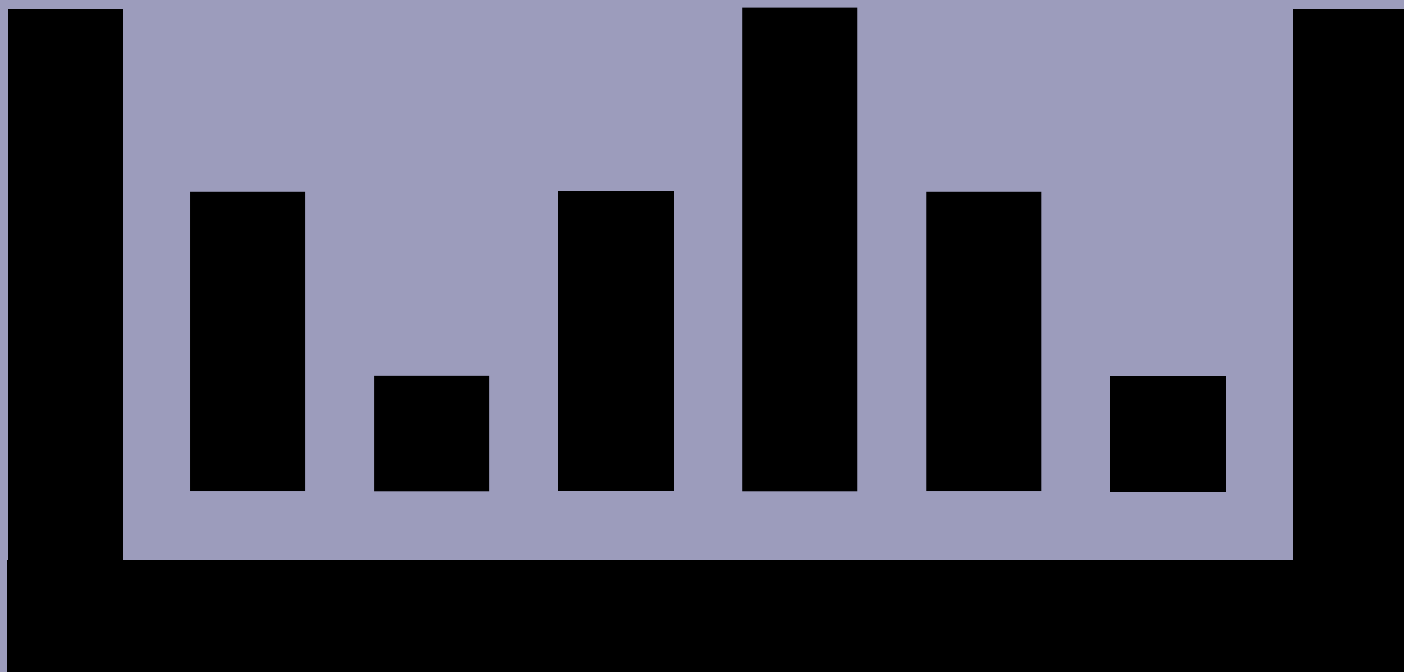


Hacia una nueva coordinación tributaria federal



Economía

Agustín Lódola
Cynthia Moskovits
Guido Zack

Julio 2025

Hacia una nueva coordinación tributaria federal

Agustín Lódola
Cynthia Moskovits
Guido Zack



Sobre Fundar

Fundar es un centro de estudios y diseño de políticas públicas que promueve una agenda de desarrollo sustentable e inclusivo para la Argentina. Para enriquecer el debate público es necesario tener un debate interno: por ello lo promovemos en el proceso de elaboración de cualquiera de nuestros documentos. Confiamos en que cada trabajo que publicamos expresa algo de lo que deseamos proyectar y construir para nuestro país. Fundar no es un logo: es una firma.

Nos dedicamos al estudio e investigación de políticas públicas sobre la base de evidencia. Como parte de nuestra política de promover la transparencia y promoción de la discusión pública, disponibilizamos los datos utilizados para nuestros análisis, para que cualquier persona que lo desee pueda replicar los análisis realizados y generar nuevas investigaciones.

Creemos que el lenguaje es un territorio de disputa política y cultural. Por ello, sugerimos que se tengan en cuenta algunos recursos para evitar sesgos excluyentes en el discurso. No imponemos ningún uso en particular ni establecemos ninguna actitud normativa. Entendemos que el lenguaje inclusivo es una forma de ampliar el repertorio lingüístico, es decir, una herramienta para que cada persona encuentre la forma más adecuada de expresar sus ideas.

Cita sugerida

Lódola, A., Moskovits, C. y Zack, G. (2025). [Hacia una nueva coordinación tributaria federal](#). Fundar.

Licencias

Esta obra se encuentra sujeta a una licencia [Creative Commons 4.0 Atribución-NoComercial-Sin-Derivadas Licencia Pública Internacional \(CC-BY-NC-ND 4.0\)](#). Queremos que nuestros trabajos lleguen a la mayor cantidad de personas en cualquier medio o formato, por eso celebramos su uso y difusión sin fines comerciales.

Agradecimientos

El equipo autoral quiere agradecer la colaboración de María Fernanda Villafañe y Micaela Fernández Erlauer. Cualquier error es de entera responsabilidad del equipo autoral.

Dedicado a la memoria de Cynthia Moskovits.

Índice

Hacia una nueva coordinación tributaria federal

5	<u>Introducción</u>
7	<u>Fuertes desequilibrios geográficos en un país federal</u>
10	<u>Federalismo y sistemas tributarios</u>
10	Aspectos conceptuales
13	Experiencia internacional
16	Evolución histórica en la Argentina
18	<u>Coordinación fiscal federal actual</u>
18	Potestades tributarias y de gasto
20	Situación fiscal de los diferentes niveles de gobierno
27	Coparticipación y otras transferencias en la Argentina
30	<u>Hacia una nueva ley de coparticipación federal de impuestos</u>
32	Organismo fiscal federal
33	Masa coparticipable: asignaciones específicas
34	Distribución primaria
38	Distribución secundaria
41	<u>Anexo</u>
44	<u>Bibliografía</u>

Introducción

El déficit de coordinación fiscal federal —una cuestión irresuelta— ha constituido una fuente permanente de ineficiencias, inequidades e incertidumbre económica y ha sido parte fundamental de la falta de sostenibilidad de las finanzas públicas argentinas. Su resolución entrelaza aspectos tanto técnicos como institucionales y políticos.

La Argentina es un país de superficie extensa y, consecuentemente, con variada dotación de recursos y factores de producción y con relativamente poca población, distribuida de manera muy desigual. Estas diferencias se reflejan no solo entre provincias sino también al interior de la mayoría de ellas.

En materia tributaria, la Constitución Nacional establece que los recursos se generan de manera concurrente entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales y asigna distintas potestades a cada nivel, lo que implica la necesidad de coordinar el diseño y la administración tributaria a nivel vertical —entre la nación y las provincias— y horizontal —entre provincias.

Desde 1935, las sucesivas leyes de coparticipación (las leyes 12.139, 12.143, 12.147, 12.956, 14.060, 14.390, 14.788, 20.221, 23.548) han sido fundamentales para esta necesaria coordinación, tanto como lo son desde la década de 1990 —luego de sancionada la [ley vigente](#)— los acuerdos, pactos y consensos fiscales —once en total— firmados entre el gobierno nacional y las provincias, a pesar de sus frecuentes modificaciones e incumplimientos. Desde fines de los años noventa, las diferentes leyes de responsabilidad fiscal sancionadas han sido un complemento significativo en la intención aunque, a fuerza de incumplimientos, no en la práctica.

La reforma constitucional de 1994 buscó proteger a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) de posibles discrecionalidades del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). En primer lugar, la coparticipación federal adquirió rango constitucional (art. 75); además, se dispuso que cualquier modificación a la Ley de Coparticipación requiere un acuerdo suscripto por todas las provincias¹ —desde la Constitución de 1994 a estos efectos, CABA adquiere rango provincial—, la aprobación del Congreso con mayoría calificada y la ratificación de las legislaturas locales. Asimismo, cualquier transferencia de funciones de gobierno debe ir acompañada de la reasignación de recursos y contar con el acuerdo de la legislatura local. Estas inclusiones impiden que el gobierno federal tome decisiones unilaterales en materia de coparticipación, a la vez que hace mandatoria la automaticidad en la remisión de los fondos; también dificultan la sanción de un nuevo régimen, como determina la propia Constitución Nacional.

Dado que este mandato no se cumplió, el instrumento sobre el que se estructura la coordinación de la política tributaria federal se mantiene en una situación anómala mediante la prórroga automática de la [Ley N° 23.548/1988 de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales](#) y de sus defectos: una distribución primaria anacrónica respecto de las funciones de los diferentes niveles gubernamentales y por la aparición de nuevas jurisdicciones (Tierra del Fuego y CABA) con jerarquía de provincias, una distribución secundaria que no sigue parámetros objetivos, una escasa coordinación de los tributos locales y un institucionalidad fiscal federal muy débil en el control de la normativa. Así, se ha generado una proliferación de sistemas de cobro de impuestos que atentan contra la eficiencia global del sistema tributario y de la economía en su conjunto.

En forma complementaria, y con efectos directos sobre la cuestión de los recursos y consecuentemente sobre las relaciones fiscales federales, la reforma constitucional estableció la propiedad

¹ Más allá de la discusión jurídica sobre si deben acordar o no la totalidad de las provincias (unanimidad), la efectividad de la coordinación queda muy debilitada si alguna/s provincia/s no participan del acuerdo, por lo tanto, la norma debiera contemplar fuertes desincentivos a quedar afuera del acuerdo.

provincial de los recursos naturales, vigente desde su sanción, lo que posibilitó a algunas jurisdicciones el cobro de regalías y creó una nueva asimetría interjurisdiccional. Esta modificación va a contramano de lo recomendado por la literatura económica (Musgrave, 1959), si bien replica lo normado en algunos países, como Australia y Canadá. El principal inconveniente es que no solo se profundizan las asimetrías dadas por la diferente dotación de recursos, sino que introduce mayor volatilidad y dificultades para implementar una política fiscal contracíclica por parte del gobierno central.

Asimismo, desde hace décadas la seguridad social —con sus componentes nacional y provinciales— es un elemento importante del proceso de coordinación federal. En varias oportunidades se han sustraído recursos de la masa coparticipable —en 1980, 1992 y 2015— para financiar la previsión social, en un contexto de reducción de las contribuciones patronales, primero, y de reformas del sistema, después. Se hace necesario, por tanto, discutir paralelamente el financiamiento federal de los sistemas de seguridad social.

Las razones expuestas —además del análisis realizado en el documento “[Hacia un sistema tributario federal armónico: diagnóstico y propuestas](#)” de Fundar— hacen evidente la necesidad de aprobar una nueva ley de coparticipación, que respete criterios claros y razonables de asignación y distribución de recursos y que, para poder sostenerse en el largo plazo, cuente con algún grado de flexibilidad (normada) para acomodarse a situaciones cambiantes. Ello otorgaría certidumbre al entramado fiscal federal y permitiría aquietar las continuas demandas de modificaciones tributarias. Esta normativa es esencial no solo para establecer la nueva distribución primaria —entre la nación, las provincias y el nuevo actor que será la seguridad social— y secundaria —entre provincias—, sino también para actualizar las reglas en relación con las analogías de impuestos y las características de los tributos subnacionales, fortaleciendo la coordinación tributaria federal y contribuyendo así con una necesaria estabilidad tributaria.

En resumen, la Ley de Coparticipación, subordinada a la Constitución Nacional y a lo que dictamine el organismo fiscal federal que esta manda a instituir, se erige como la principal norma de coordinación federal. La sanción de una nueva ley sin dudas no está exenta de obstáculos, pero resulta una oportunidad crucial para fortalecer compromisos y definir la relegada coordinación fiscal federal.

En este trabajo se propone, entonces, plantear directrices hacia una nueva coordinación tributaria federal sobre la base de los aspectos conceptuales más modernos, el análisis de la experiencia histórica argentina y la evidencia nacional e internacional, para, de ese modo, aportar al modelo de crecimiento económico sustentable e inclusivo en un contexto de consolidación fiscal necesaria para la estabilización.

Alcanzar el objetivo general del estudio requiere revisar y evaluar las diferentes opciones de coordinación fiscal y, en particular, tributaria. La coordinación tributaria implica armonizar ciertas cuestiones de diseño de los tributos (bases imponibles, alícuotas) y de administración tributaria (atribuciones, regímenes de cobro) de los distintos niveles de gobierno y la necesidad de contar con un organismo que defina, monitoree, evalúe y tenga la potestad de sancionar incumplimientos —y eventualmente de premiar buenos comportamientos— que conciernen a la citada coordinación. Como en todo tema económico aparecen tensiones entre objetivos de eficiencia (descentralización, correspondencia fiscal) y equidad (igualdad de oportunidades en el territorio y estándares deseables en la distribución personal del ingreso).

Este trabajo se inserta en el marco de la literatura del federalismo fiscal, que se ocupa de la división de las responsabilidades políticas entre los diferentes niveles de gobierno y de sus interacciones fiscales entre estos gobiernos. Este campo de análisis ha tenido gran desarrollo en las últimas décadas y se ha beneficiado de un enfoque interdisciplinario (economistas, cientistas políticos, abogados) y no circunscrito solo a países federales ([Valdesalici, 2018](#)). El análisis se concentrará en las relaciones entre niveles de gobierno —sobre todo en los sistemas de transferencias— y tratará aspectos



tributarios exclusivamente en lo que concierne a su armonización federal, considerando los gastos relacionados con el sistema previsional y tomando en cuenta lo necesario para diseñar el sistema de transferencias. Los aspectos macroeconómicos serán referidos solo de manera tangencial.

Fuertes desequilibrios geográficos en un país federal

Los desequilibrios territoriales generan una provisión muy desigual de bienes públicos y meritorios, así como problemas de eficiencia inducidos por cuestiones fiscales y riesgos para la cohesión territorial. Cuando existen grandes brechas demográficas, productivas y sociales no puede hablarse de un país cohesionado e integrado. [Jiménez, Muñoz y Radics \(2022\)](#) destacan que la existencia y persistencia de disparidades fiscales subnacionales limitan la capacidad de los procesos de descentralización para fomentar oportunidades de desarrollo equitativo entre territorios. Si estas disparidades no se compensan, por ejemplo, a través de mecanismos de financiamiento intergubernamental, la desigualdad fiscal subnacional genera diversos problemas:

- Afecta la solidaridad nacional y la equidad regional, lo cual genera que quienes residen en regiones más pobres o aisladas tiendan a recibir bienes y servicios públicos subnacionales en menor cantidad y de inferior calidad ([Boex y Martínez Vázquez, 2007](#)).
- Crea problemas de ineficiencia fiscal, ya que los gobiernos subnacionales más ricos son capaces de proveer los mismos servicios que los más postergados, pero con menor esfuerzo fiscal. Esto incentiva la migración de habitantes hacia estas jurisdicciones por los beneficios fiscales, en lugar de residir donde su trabajo sería más productivo (Boadway, 2014).
- Provoca tensiones políticas regionales y hasta tendencias secesionistas, lo que pone en riesgo la cohesión territorial ([Spahn, 2007](#)).

En América Latina y el Caribe se observan marcadas desigualdades económicas a nivel territorial. Según los datos presentados por [Radics et al. \(2022\)](#), la razón del ingreso per cápita entre las regiones más ricas y las más pobres es, en promedio, el doble que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): alcanzaba a 2,08 veces en 2020.

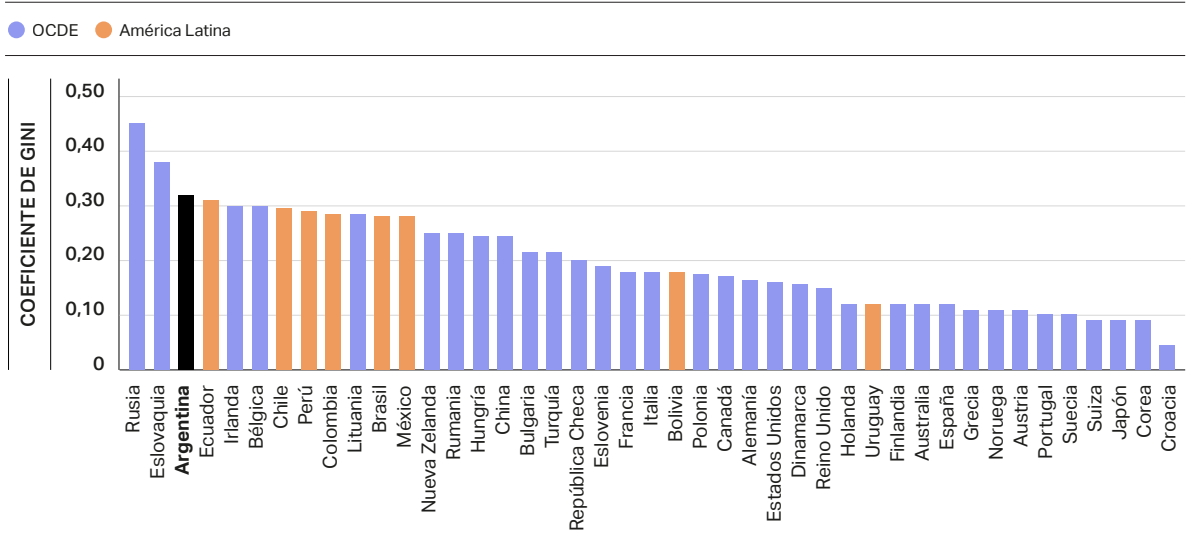
En el caso de la Argentina hay, además, una fuerte desigualdad en la localización de recursos del subsuelo, concentrados principalmente en provincias como Neuquén, Chubut y Santa Cruz. Esta es una de las fuentes más importantes de la disparidad territorial. [Jiménez, Muñoz y Radics \(2022\)](#) señalan que la Argentina es el tercer país con mayor desigualdad territorial entre 42 países, después de Rusia y Eslovaquia (gráfico 1).



Fuertes
desequilibrios
geográficos en
un país federal

Disparidades regionales. Coeficiente de Gini del producto regional bruto per cápita (gobiernos intermedios) (2017)

Gráfico 1



Fuente: Fundar con base en [Jiménez, Muñoz y Radics \(2022\)](#).

Las disparidades entre las provincias argentinas son evidentes cuando se comparan indicadores como el producto interno bruto (PIB) per cápita, la población y la densidad poblacional. Si se toma el PIB per cápita como medida, se encuentra que CABA es el distrito que origina el mayor valor agregado por habitante, mientras que Formosa es la que menos valor genera (el 10% del total de CABA).

En forma adicional, el análisis de estructura productiva muestra grandes disparidades: provincias como Chaco, Formosa, La Rioja y San Luis contribuyen con menos del 2% al PIB nacional o a algún sector de actividad, mientras que la Provincia de Buenos Aires (PBA) y CABA ocupan frecuentemente los primeros lugares, a excepción del sector del petróleo y gas. En el caso de la industria manufacturera, solo seis provincias (PBA, CABA, Santa Fe, Córdoba, Mendoza y Entre Ríos) superan el umbral del 2% de participación en el total del valor agregado sectorial. Estas diferencias muestran cómo la descentralización del gasto en la Argentina ha coexistido con una notable concentración de recursos.

Estas disparidades económicas se reflejan también en el bienestar de la población, con indicadores que muestran una fuerte dispersión entre provincias (tabla 1). Por ejemplo, Chaco tiene los peores resultados en empleo, educación y salud, y la situación de Santiago del Estero es de un orden similar. En el otro extremo se ubican CABA y Tierra del Fuego, aunque también presentan desafíos en algunas áreas, como la informalidad laboral en CABA y los resultados educativos en Tierra del Fuego. No es raro encontrar provincias que tienen buenos resultados en algunas áreas, pero que fallan en otras, lo que evidencia la heterogeneidad del desarrollo ([Moskovits, 2024](#)).

Tabla 1



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 6° grado de nivel primario con logro académico avanzado o satisfactorio en:		Porcentaje de personas que tienen cobertura de salud solo por el sistema público	Porcentaje de participación electoral en elecciones generales presidenciales (2019)
				Lengua	Matemática		
CABA	1,8%	3,3	22,8	73,6%	72,3%	13,1%	76,6%
PBA	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	0,3	0,03
Máximo	Salta	La Pampa	Chaco	CABA	CABA	Formosa	Neuquén
Mínimo	Tierra del Fuego	La Rioja	Tierra del Fuego	Chaco	Chaco	Tierra del Fuego	Santa Cruz

Tabla 1

Federalismo
y sistemas
tributarios

Fuente: Moskovits (2024).

Federalismo y sistemas tributarios

Aspectos conceptuales

Los trabajos de la primera generación de las teorías de federalismo fiscal (Musgrave, 1959; Oates, 1972), iniciados a mediados de los años cincuenta, establecieron un marco normativo general que considera que los responsables de la toma de decisiones son “planificadores sociales benevolentes” en la forma en que asignan las funciones y los recursos públicos, y que utiliza un modelo estándar de tres ramas para describir esta asignación ([Valdesalici, 2018](#)). Ha habido un amplio consenso normativo (Oates, 1972) respecto de que, de las tres ramas del sector público que identifica Musgrave (1959), el gobierno de más alto nivel debería asumir la responsabilidad de las funciones de estabilización —es decir, la política macroeconómica— y de redistribución del ingreso, y que las funciones de asignación —el suministro de bienes y servicios públicos y la corrección de las deficiencias del mercado— deberían ser asumidas por gobiernos cuyos límites jurisdiccionales sean coincidentes con el ámbito geográfico de las regiones afectadas por estas políticas.

Según estos trabajos, los tributos deben recaer sobre los ingresos o la riqueza de las y los residentes locales, debiendo evitarse la “exportación” de impuestos a residentes de otros estados —posibilitando un sobredimensionamiento del gasto público local— o procesos migratorios entre estados —ya sea de trabajo o capital (Chisari *et al.*, 1996).

Los impuestos también pueden introducir ineficiencias propias, no solo a través de distorsiones fiscales “clásicas” —distorsión sobre las decisiones de trabajo/ocio, el consumo, el ahorro y la inversión—, sino más especialmente a través de sus efectos sobre las opciones de radicación de los hogares y las empresas. Por ejemplo, los impuestos subnacionales sobre los ingresos pueden conducir de manera ineficiente a las empresas rentables y a los hogares de altos ingresos a jurisdicciones de bajos impuestos, y los impuestos sobre las ventas minoristas pueden fomentar compras transfronterizas ineficientes. La competencia fiscal por los factores móviles de producción o los consumidores puede desalentar la tributación de estos recursos, cambiando la composición de las estructuras de ingresos subnacionales hacia bases impositivas menos móviles —si están disponibles—, limitando potencialmente el nivel general de los ingresos públicos (Wildasin, 2008).

En términos más generales, un referente en este tópico como Musgrave (1959) establece un conjunto de reglas al respecto:

- Los impuestos altamente progresivos deben ser centralizados.
- Los niveles locales de gobierno deberían evitar la imposición sobre bases imponibles móviles.
- El gobierno central debe mantener la potestad de establecer impuestos sobre bases imponibles que están distribuidas en forma altamente asimétrica (recursos naturales) o desigual entre jurisdicciones.
- Aun cuando los tributos sobre la base del beneficio son aplicables a todos los niveles de gobierno, los gobiernos locales deberían utilizar especialmente este tipo de impuestos.
- Un argumento a favor de la centralización ha sido el de las economías de escala en la administración tributaria.

La segunda generación de estudios, relacionada con los aportes del enfoque de *Public Choice*, que considera a los responsables de la toma de decisiones como actores racionales que actúan en su propio interés (Brennan y Buchanan, 1980), enriqueció progresivamente el análisis al tomar en consideración los sistemas de incentivos creados por las instituciones políticas y fiscales ([Weingast, 2009](#)). Según [Oates \(2005\)](#), esta segunda generación de investigación sobre el federalismo fiscal se diferencia de la investigación de primera generación por su mayor interés hacia las instituciones políticas, constitucionales, financieras y macroeconómicas. Por ejemplo, prestan considerable atención a la disciplina fiscal, las restricciones presupuestarias débiles² y el endeudamiento de los gobiernos subnacionales, cuestiones poco discutidas en el contexto de la investigación sobre el federalismo tradicional (Inman, 2003; Wildasin, [1997](#) y [2004](#)), especialmente en lo que se refiere a la nueva descentralización de los sistemas fiscales.

Aparecen entonces en el centro de la escena las relaciones y los acuerdos intergubernamentales, que constituyen el medio a través del cual los gobiernos de los sistemas federales/descentralizados pueden adaptarse a las cambiantes circunstancias demográficas, económicas, sociales, políticas y culturales, y resolver conflictos entre niveles de gobierno. En particular, las instituciones y los mecanismos de las relaciones intergubernamentales que operan en el nivel más alto de la estructura de gobierno actúan como agregadores y proveedores de coherencia política a nivel nacional ([Chattopadhyay y Whittington, 2019](#)).

Haciendo énfasis en la problemática de la coordinación de los recursos entre niveles de gobierno, ordenados en sentido descendente de acuerdo con el grado de autonomía de los gobiernos subnacionales, los sistemas que asignan potestades tributarias pueden clasificarse en:

- Impuestos propios, con bases y alícuotas bajo diseño y control del nivel de gobierno que los legisla, que pueden asumir las formas de “separación de fuentes³” o de “conurrencia de fuentes⁴” de ambos niveles de gobierno —separación y concurrencia pueden coexistir en su aplicación a diferentes bases imponibles.
- Alícuotas adicionales: el diseño del impuesto (bases y alícuotas) es definido por el gobierno central (nacional) y se admite el establecimiento de alícuotas adicionales por parte de los gobiernos locales.
- Participación impositiva: la recaudación es centralizada —las bases y alícuotas se definen a nivel nacional—; el producido se distribuye entre los distintos niveles de gobierno de acuerdo con criterios preestablecidos, que pueden ser meramente devolutivos, incorporar objetivos de equidad o buscar la igualación de ingresos (equiparación de ingresos), costos (equiparación de costos) o ambos (equiparación de brechas o *gap-filling*) de los niveles subnacionales.
- Asignación: el gobierno central transfiere fondos a los gobiernos subnacionales, generalmente de su presupuesto, ya sea en forma de libre disponibilidad o condicionados. Aquí también pueden existir objetivos de igualdad en las transferencias.

La autonomía impositiva subnacional está relacionada positivamente con la correspondencia fiscal —recauda el que gasta—, la mejor satisfacción de preferencias locales mediante la descentralización y la necesidad de evitar una restricción presupuestaria débil. Sin embargo, socava los objetivos de equidad en el territorio y de equidad personal —por ejemplo, igualdad de oportunidades—, de estabilización y coordinación macroeconómica —mayores potestades tributarias al nivel subnacional pueden ir en detrimento de la generación de recursos propios del gobierno nacional y, consecuentemente,

² Según la literatura sobre federalismo fiscal, los gobiernos que financian su presupuesto con tributos recaudados por otro nivel son menos cuidadosos en sus gastos ([Kornai, 1986](#); [Kornai et al., 2003](#)).

³ Cada nivel de gobierno tiene una fuente tributaria distinta y exclusiva.

⁴ Los niveles de gobierno comparten las fuentes tributarias.

quitar poder de fuego a las políticas de estabilización—, el buen aprovechamiento de las economías de escala tanto en la provisión de bienes públicos como en la recaudación; y dificulta la coordinación para evitar externalidades interjurisdiccionales, como las que ocurren cuando modificaciones tributarias de un nivel de gobierno afectan las bases imponibles de otros niveles.

Este último aspecto es muy importante para la economía argentina, dado que se caracteriza por su falta de armonización tributaria. Actualmente esto resulta necesario para minimizar el traslado al ciudadano/contribuyente de las complejidades que entraña un sistema con diversos niveles de gobierno.

Por ejemplo, la separación de fuentes —como la que experimentó nuestro país entre 1860 y 18905—, que logra aumentar la autonomía y la correspondencia fiscal pero con pérdidas en la equidad, resulta compleja de compatibilizar con las necesidades de gasto de las jurisdicciones —o fondos— a las cuales se asignan dichos tributos. La concurrencia de fuentes —como la que vivimos entre 1890 y 1935—, además de ampliar la desigualdad, terminó en la necesidad de generar el primer mecanismo de coparticipación para coordinar. El sistema de alícuotas adicionales que por ejemplo aplica un país con alta descentralización como Canadá —donde si bien el impuesto a la renta es recaudado a nivel federal, cada provincia puede establecer su propia tasa impositiva que se suma a la federal—, ha permitido adaptar las políticas tributarias a las necesidades y preferencias locales, pero al mismo tiempo ha generado problemas de duplicación de esfuerzos, altos costos administrativos y complicaciones para los contribuyentes, que han llevado desde hace décadas a la firma de acuerdos interjurisdiccionales de recaudación (*Tax Collection Agreements*). Otro ejemplo similar de implementación de alícuotas adicionales es Estados Unidos, donde desde 1967 existe un organismo (*Multistate Tax Commission*) para facilitar la cooperación fiscal de los estados. En relación con los sistemas de participación, Australia es un país que tiene alta descentralización del gasto aunque también de ingresos; en este caso, existen grandes transferencias de igualación asignadas en función de las necesidades de gasto y capacidades tributarias, evaluadas por un órgano de expertos independientes (*Commonwealth Grants Commission*) que complementa al organismo político (*National Cabinet*) centrado en la coordinación de políticas y la toma de decisiones a nivel intergubernamental. Cabe resaltar que Australia tiene disparidades regionales significativas, debido principalmente a los distintos grados de distribución de recursos naturales.

Mientras que los sistemas puros de separación, concurrencia o alícuotas adicionales no implican en forma intrínseca transferencias entre niveles de gobierno, los de participación y asignación involucren, necesariamente, flujos de fondos del gobierno central a los gobiernos locales.

En este sentido, y siguiendo a [Tremblay \(2023\)](#), los objetivos de un sistema de transferencias fiscales serían:

- Eliminar la brecha fiscal vertical y permitir, de esta forma, la descentralización; es decir, conciliar las ventajas de la descentralización y minimizar al mismo tiempo las consecuencias adversas sobre objetivos nacionales.
- Contribuir a la equidad horizontal al igualar las capacidades fiscales de las unidades subnacionales.
- Alcanzar ciertos estándares en la prestación de servicios públicos.
- Inducir a la armonización de políticas entre unidades subnacionales.
- Promover la eficiencia y el desarrollo económico.

5 En la Argentina, hasta 1890 hubo separación de fuentes, con los impuestos sobre el comercio exterior recaudados por la nación y los impuestos internos por las provincias.

- Distribuir los riesgos (estabilización) entre los gobiernos subnacionales (Von Hagen, 2007; [Cont et al., 2017](#)).

Por último, para el diseño de un adecuado sistema de transferencias o, incluso, para definir si un sistema de transferencias de recursos resulta necesario —en sistemas híbridos de separación/concurrencia o alícuotas adicionales—, se debe tener en cuenta algunas consideraciones prácticas.

Por un lado, el federalismo —o la descentralización— puede generar desigualdades, ya que la autonomía de los gobiernos subnacionales permite variaciones en la provisión de servicios que conducen a diferencias en cómo se trata a la ciudadanía en diferentes estados. Además, el federalismo tiene una naturaleza dinámica que puede llevar a conflictos entre estados y entre diferentes niveles de gobierno. Un claro ejemplo de este problema está dado por la propiedad en manos de los gobiernos subnacionales de los recursos del subsuelo, que agravan las disparidades entre regiones. Este es un problema de corta data para la Argentina, pero que compartimos con Alemania, Australia y Canadá. Surge entonces que las transferencias intergubernamentales son vitales para equilibrar las capacidades fiscales entre diferentes regiones y mejorar el sistema tributario en su conjunto, atendiendo a que los impuestos que se aplican sobre bases tributarias menos móviles son los más adecuados para las jurisdicciones subnacionales.

Las transferencias intergubernamentales son vitales para equilibrar las capacidades fiscales entre diferentes regiones y mejorar el sistema tributario en su conjunto.

La competencia entre gobiernos locales puede ser fuente de eficiencia y fomentar el crecimiento económico al incentivar la innovación y aumentar la responsabilidad de quienes gobiernan frente a las y los votantes. No obstante, estos resultados pueden verse opacados si las diferencias de riqueza entre los estados subnacionales es significativa y dependiendo de la calidad del marco institucional del país, que incidirá también sobre el grado y comportamiento de la corrupción y la fortaleza de la democracia (Weissert, 2023).

En términos institucionales y en relación con el alcance del régimen de transferencias y de la masa a distribuir, [Tommassi \(2002\)](#) destaca el problema que surge cuando algunos impuestos son compartidos y otros no, ya que esto induce a un sesgo en las políticas tributarias nacionales hacia los impuestos no compartidos, que terminan siendo ineficientemente altos —incluido el impuesto inflacionario.

El envejecimiento poblacional genera un desafío adicional para el federalismo, dependiendo de qué nivel de gobierno es responsable de los gastos previsionales y de salud. En los países donde estos gastos recaen en los niveles subnacionales, se profundizan los desequilibrios verticales. En los que no, igualmente se pueden generar desigualdades horizontales por las distintas estructuras poblacionales de las provincias y su diferente evolución en el tiempo ([De las Nieves et al., 2025](#)).

Experiencia internacional

La Argentina es un país federal que nació de la decisión de los representantes de las provincias de asociarse y constituirse como nación, y así lo proclama la Constitución Nacional, en la parte de sus contenidos férreos, cuando adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal⁶.

⁶ Hay pocos países federales en el mundo (Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Canadá, Comoras, Emiratos Árabes Unidos, Estados Federados de Micronesia, Estados Unidos, Etiopía, India, Malasia, México, Nepal, Nigeria, Pakistán, Rusia, San Cristóbal y Nieves, Suiza), aunque son numerosos los países descentralizados no federales.

En los años noventa hubo en los países federales una oleada de reformas en la institucionalidad de las relaciones intergubernamentales que se plasmaron a nivel constitucional. Así, por ejemplo, la Constitución de Suiza (1998) postuló que la confederación (gobierno central) y los cantones se deben mutuamente “consideración y apoyo” en el ejercicio de sus funciones y otorgó rango constitucional a los acuerdos intergubernamentales; y la de Sudáfrica (1996) definió los principios de gobierno cooperativo y las relaciones intergubernamentales. Ambos países establecieron, constitucionalmente, un federalismo cooperativo. En la misma línea, la Constitución alemana exige que el gobierno central y los estados tengan en cuenta los intereses de la federación en su conjunto en el ejercicio de sus funciones. En Suiza los acuerdos para las relaciones intergubernamentales también tienen estatus constitucional.

Los mecanismos del más alto nivel utilizados para habilitar los consensos son variados; en general se trata de foros verticales de los regímenes federales parlamentarios. En Australia es el Consejo de Gobiernos Australianos (COAG, por *Council of Australian Governments*); en Canadá, las Conferencias de Primeros Ministros; en Sudáfrica, el Consejo de Coordinación del Presidente (PCC, por *President’s Coordinating Council*); el Bundesrat en Alemania y la Conferencia del Presidente en España. Las decisiones suelen ser adoptadas por consenso; en los casos de Alemania y Suiza la regla de decisión es por mayorías, pero en la práctica prevalece la regla del consenso.

Estos foros, normalmente deliberativos, suelen estar acompañados por foros ejecutivos horizontales. Así, por ejemplo, en Suiza, los 26 cantones participaron en 1993 en un acuerdo para formar la Conferencia de Gobiernos Cantonales; en Canadá, los estados suelen coordinarse entre sí, en forma autónoma, para abordar problemas nacionales comunes ([Parker, 2015](#)); en Australia, el Consejo para la Federación Australiana (CAF) asume el mismo objetivo.

A su vez, se han implementado mecanismos para la supervisión y evaluación del comportamiento de los gobiernos subnacionales. En algunos casos, como en Estados Unidos o Alemania, están a cargo de una organización o institución no gubernamental —el Pew Center y la Fundación Bertelsmann, respectivamente—; en otros, es el gobierno central el que establece estándares con los cuales se cotejan los rendimientos y que a veces van acompañados por incentivos al buen cumplimiento. También se utiliza la “evaluación comparada colegiada”, en la que el seguimiento y la evaluación del rendimiento se llevan a cabo sobre una base de cooperación entre jurisdicciones, con el gobierno central en general actuando como facilitador —por ejemplo, el Informe sobre Servicios Gubernamentales de Australia—. En la tabla A1 del Anexo se presenta de forma detallada los acuerdos del más alto nivel en Australia, Sudáfrica y Estados Unidos.

De acuerdo con [Chattopadhyay y Whittington \(2019\)](#), los foros e instituciones de más alto nivel y mayor eficacia son instituciones autónomas o suelen encontrarse en organismos centrales a nivel federal. El COAG, la Secretaría de Asuntos Intergubernamentales en Canadá y el Consejo de Coordinación del Presidente en Sudáfrica se encuentran dentro de las oficinas del gabinete del gobierno central. En Estados Unidos, donde no existe una institución de alto nivel para las relaciones intergubernamentales, el principal enlace para estos asuntos se encuentra en la Casa Blanca. También surge que la formalización de las instituciones y mecanismos clave para las relaciones intergubernamentales puede contribuir a garantizar que los gobiernos interactúen entre sí de forma regular e idealmente significativa.

Considerando los sistemas de transferencias, la experiencia internacional (OCDE, 2021; [Tremblay, 2023](#)) —en una muestra de 24 países que incluye tanto países federales (Alemania, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Etiopía, India, México y Suiza) como descentralizados (Italia, Japón, República de Corea, Luxemburgo, España, Estonia, Francia, Israel, Lituania, Noruega, Países Bajos, República Checa, Sudáfrica y Suecia)— revela que:

1. Existen básicamente tres tipos de mecanismos para reducir las asimetrías entre provincias y estados subnacionales en un país descentralizado:
 - a. Igualación de ingresos: se aplica un sistema representativo, con la misma definición de bases y alícuotas, para determinar la capacidad tributaria de cada Estado, pudiéndose incluir algunos o todos los impuestos recaudados a nivel subnacional.
 - b. Igualación de costos: el objetivo es que las jurisdicciones puedan ofrecer un nivel básico de servicios públicos.
 - c. Equiparación de brechas: *gap-filling*, que combina los dos criterios anteriores.
2. Estos mecanismos implican sistemas de transferencias:
 - a. Verticales: los fondos van de niveles superiores de gobierno a niveles inferiores —por ejemplo, Australia y Canadá.
 - b. Horizontales: implican contribuciones y distribución entre gobiernos del mismo nivel —por ejemplo, Alemania y Suiza.
3. La tendencia es hacia la implementación de sistemas de igualación transparentes, basados en fórmulas claras y lo más simples posibles —por ejemplo, Italia y Suiza—, que minimicen la pérdida de autonomía subnacional y cuyas metodologías se actualicen periódicamente, de manera de adaptarse a las condiciones cambiantes y no perder relevancia en el tiempo.
4. De un conjunto de 24 países para los que se obtuvo información (gráfico 2):
 - a. En 13 (Brasil, España, Estonia, Francia, Israel, Lituania, México, Noruega, Países Bajos, República Checa, Sudáfrica, Suecia y Suiza) se combinan componentes de igualación de costos e ingresos, con transferencias diferenciadas para cada propósito.
 - b. En seis (Canadá, Alemania, Bélgica, República de Corea, Luxemburgo e India) prevalece la vía de igualar ingresos.
 - c. En cinco (Australia, Etiopía —que sigue de cerca el sistema australiano—, Japón, Irlanda e Italia) se adoptó un sistema de equiparación de brechas. Se trata de países con una numerosa cantidad de gobiernos de segundo nivel —salvo Australia, que cuenta con seis estados soberanos y dos territorios—. Cabe señalar que en este grupo los desequilibrios fiscales horizontales antes de la igualación tienden a ser moderados —a excepción de Etiopía, donde son altos.
5. Australia es el único caso en que las brechas de ingresos y gastos se equiparan totalmente: una agencia independiente (*Commonwealth Grants Commission*) evalúa las capacidades fiscales y recomienda la distribución de los pagos de igualación. En Italia la igualación llegaba al 60% en 2021 y se proponía incrementarla en un 5% por año; en España y Etiopía el alcance de la igualación es alto, aun mayor que el de Italia.
6. Países como Alemania, Bélgica y Suiza ponen un tope a la igualación de ingresos, ya que igualar al 100% podría desincentivar la recaudación. Así, en Alemania los estados fiscalmente más fuertes no contribuyen al fondo común ni reciben pagos de este. En Suiza, a su vez, se equipara al 84% de la capacidad tributaria promedio luego de la igualación.

Sistemas de igualación. Países seleccionados

Gráfico 2



Fuente: Fundar con base en OCDE (2021) y [Tremblay \(2023\)](#).

Evolución histórica en la Argentina

Sintetizar esta larga historia del federalismo argentino es una tarea compleja. [Porto \(2003\)](#) la estructura en tres etapas: federalismo competitivo, cooperativo y coercitivo, sucesivamente (tabla 2).

Tabla 2

Etapas del federalismo argentino	
Etapa 1. Federalismo competitivo —período previo a la coparticipación federal de impuestos (1853-1934):	
a. Separación de fuentes (1853-1890)	
b. Concurrencia de fuentes (1891-1935)	
Etapa 2. Federalismo cooperativo:	
a. Primer período del régimen de coparticipación (1935-1946)	
b. Introducción de aspectos redistributivos (1947-1958)	
c. Madurez del sistema (1959-1966 y 1967-1972)	
d. Perfeccionamiento del régimen, Ley N° 20.221 (1973-1979)	
Etapa 3. Federalismo coercitivo:	
a. Desarticulación y caída del régimen (1980-1984)	
b. Inexistencia de ley de coparticipación (1985-1987)	
c. Ley N° 23.548 (1988-1989)	
d. Consolidación del federalismo coercitivo (desde 1990)	

Fuente: [Porto \(2003\)](#).

La Argentina ha avanzado desde la separación de fuentes en los primeros años de la Constitución de 1853 hacia un sistema de participación integral y automático establecido —pero aún no definido— en la reforma constitucional de 1994.

Es evidente que el primer régimen de coparticipación surge en un contexto de grandes desigualdades, por la necesidad de coordinar las potestades tributarias que la Constitución de 1853 estableció de forma amplia.

Mucho más acá en el tiempo, la Ley N° 23.548 de 1988 se acordó como un arreglo transitorio y, con modificaciones en sus coeficientes efectivos, sigue regulando hasta hoy la distribución de recursos automáticos entre la nación y las provincias, por tanto, es el instrumento que actúa como paraguas y que coordina —aunque ineficientemente— la política tributaria federal.

La falta de una nueva ley de coparticipación, como consecuencia de los intereses contrapuestos existentes entre las partes, ha resultado en la creación de acuerdos recurrentes entre la nación y las provincias sobre la distribución de los recursos tributarios, sin un orden claro de prioridades.

Entre 1992 y 2021 se firmaron once pactos entre la nación y las provincias. Los de 1992 y 1993 facilitaron el financiamiento de la reforma previsional y mejoraron la situación financiera provincial. El Compromiso Federal de 1999 buscaba resolver cuestiones pendientes de los pactos anteriores, crear un fondo anticíclico y sancionar un nuevo régimen de coparticipación. En 2001, la Segunda Adenda redujo las transferencias por coparticipación y comprometió a la nación a refinanciar las deudas provinciales. En 2002, el Acuerdo Nación-Provincias incluyó el impuesto sobre débitos y créditos en la masa coparticipable.

El Consenso Fiscal de 2017 intentó racionalizar la estructura tributaria provincial y comprometer así a la nación y a las provincias a reducir el gasto público provincial, armonizar las estructuras tributarias y compensar a la PBA por la eliminación del impuesto a las ganancias destinado al Fondo del Conurbano. En 2019, el nuevo gobierno celebró el Consenso Fiscal III, que suspendió compromisos del Consenso I, incluidas las desgravaciones de ingresos brutos en las exportaciones y la fijación de alícuotas en el impuesto inmobiliario hasta 2020.

El Consenso Fiscal IV de 2020 extendió esas suspensiones hasta 2021, mientras que el Consenso Fiscal V de 2021, firmado por casi todas las provincias excepto La Pampa, San Luis y CABA, introdujo nuevas reglas. Mantuvieron las exportaciones y los servicios en el exterior exentos de ingresos brutos, derogaron tributos específicos y establecieron alícuotas máximas para el impuesto de sellos. Además, se comprometieron a analizar la posibilidad de crear un impuesto patrimonial sobre herencias, legados y donaciones.

En materia organizacional, se fue avanzando en la historia desde la inexistencia de organismos que regularan las relaciones fiscales hasta legislar un organismo fiscal federal en la reforma constitucional de 1994, pasando por el Tribunal Arbitral ([Ley N° 14.390](#)) y la Comisión de Contralor e Índices de la [Ley N° 14.788](#), luego unificados por la Comisión Federal de Impuestos que nace con la [Ley N° 20.221](#).

Esta debilidad organizacional, en un contexto de interrupciones institucionales y relegamiento del Congreso, ha generado, por un lado, que las urgencias y necesidades de recursos del gobierno nacional hayan afectado en diversas oportunidades los montos coparticipables a las provincias —apropiación de los incrementos de la recaudación del impuesto a los réditos a partir de 1943; modificaciones introducidas por el gobierno de facto en 1967-1968 que implican un retroceso al apropiarse la nación, en forma coercitiva, de una parte de la coparticipación provincial; reformas de la seguridad social (1980, 1992-2015).

[Porto, Di Gresia y Puig \(2023\)](#) miden estas externalidades fiscales interjurisdiccionales —decisiones del gobierno nacional que afectaron a las provincias— para el período 1988-2021. Concretamente, cuantifican la pérdida de recursos que experimentaron las provincias como producto de la afectación de la masa coparticipable (Pacto de 1992), las transferencias de servicios sin recursos y el



establecimiento de derechos de exportación que restan base imponible de impuestos coparticipables. El impacto de las medidas nacionales sobre las finanzas provinciales fue creciente hasta 2015-2016 y representó un promedio anual de 1,93% del PIB, con picos en 2008 (2,94%) y 2012 (2,93%).

Por otro lado, también se han relevado las externalidades desde las provincias hacia la nación. Según [Porto, Di Gresia y Puig \(2023\)](#), la mayor parte de la literatura académica nacional e internacional de los años noventa y comienzos de los 2000 se ocupó de destacar la “perversidad fiscal” de las provincias y de apoyar las medidas nacionales. El origen de la “perversidad” se atribuía a las transferencias de la nación a las provincias que generaban restricción presupuestaria débil e incentivaban la “pereza tributaria”, el gasto excesivo y el déficit en las provincias.

De uno u otro lado se generó lo que Porto denomina un “federalismo coercitivo” condicionado —podríamos agregar—, donde la falta de reciprocidad e incentivos mutuos de los intentos de coordinación hicieron de los consensos herramientas de cumplimiento parcial o directamente avances anárquicos de cada nivel de gobierno en sus políticas tributarias.

Coordinación fiscal federal actual

Potestades tributarias y de gasto

En cuanto a la coordinación y las atribuciones tributarias de los distintos niveles de gobierno, la Constitución Nacional, combinando los diversos sistemas teóricos descritos anteriormente, establece que el gobierno nacional ejerce su autoridad de manera exclusiva, excluyente y permanente (separación de fuentes) sobre los derechos de importación y exportación, de manera concurrente y permanente con las provincias sobre los impuestos indirectos (concurrencia de fuentes) y de manera transitoria y bajo condiciones excepcionales —siempre que la defensa, la seguridad común y el bien general del Estado lo exijan— sobre los impuestos directos; además, estos últimos deben ser proporcionalmente iguales en toda la nación. En consecuencia, los gobiernos provinciales tienen la potestad permanente sobre los impuestos directos, y concurrente y permanente con el gobierno nacional sobre los impuestos indirectos. Los municipios, por su parte, poseen facultades tributarias derivadas según lo que cada provincia les asigne constitucionalmente.

La existencia de potestades concurrentes entre diferentes niveles de gobierno impone, entonces, el requisito de la coordinación como ineludible. De lo contrario, podrán estar gravándose las mismas bases en exceso o se podrá hacer un uso inadecuado de recursos sobre administración tributaria y de cumplimiento para el contribuyente.

Desde 1994 se estableció que todas las contribuciones definidas por la nación no vinculadas a derechos de importación o exportación son coparticipables, con excepción de aquellas con asignación específica.

Así, desde la reforma constitucional de 1994 se estableció, en forma adicional, que todas las contribuciones definidas por la nación no vinculadas a derechos de importación o exportación son coparticipables (sistema de participación), con excepción de aquellas con asignación específica. Se introdujo, además, un condicionamiento muy significativo: el Congreso Nacional es responsable de establecer y modificar las asignaciones específicas de recursos coparticipables por ley especial aprobada por mayoría absoluta.

A pesar de que los cambios en las atribuciones tributarias no afectaron directamente el régimen de coparticipación federal de impuestos instituido en 1988, la reforma de 1994 otorgó rango constitucional a la coparticipación —precisando características de la coordinación tributaria— y ordenó reemplazar el sistema vigente antes de diciembre de 1996. Dado que este mandato no se cumplió, el instrumento sobre el que se estructura la coordinación de la política tributaria federal se mantiene en una situación anómala mediante la prórroga automática de la ley de 1988 y de sus defectos: una distribución primaria anacrónica respecto de las funciones de los diferentes niveles gubernamentales y de la aparición de nuevas jurisdicciones (Tierra del Fuego y CABA) con jerarquía de provincias, una distribución secundaria que no sigue parámetros objetivos, una escasa coordinación en los tributos locales y un organismo fiscal federal muy débil en el control de la normativa, generando una proliferación de sistemas de cobro de impuestos que atentan contra la eficiencia global del sistema tributario y de la economía en su conjunto.

También la reforma constitucional, a contramano de lo recomendado por la literatura económica (Musgrave, 1959) —aunque países como Australia y Canadá también lo tratan así—, establece que la propiedad de los recursos naturales del subsuelo es de las provincias, que puede establecer regalías sobre ellos. Esto no solo profundiza las asimetrías dadas por la diferente dotación de recursos sino que introduce mayor volatilidad y dificultades para realizar, desde el gobierno central, una política fiscal contracíclica.

En conjunto, la Constitución y la Ley de Coparticipación definen tres ámbitos tributarios que es necesario tratar: los tributos de exclusiva responsabilidad federal, los recursos compartidos —sujetos a afectaciones específicas— y los tributos de exclusiva responsabilidad subnacional —no análogos.

Con respecto a la normativa sobre la función de seguridad social, los preceptos constitucionales no les niegan a las provincias la potestad de contar con su propio régimen previsional. El artículo 14 bis⁷ señala: “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado...”. Y el artículo 125⁸ establece que “Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales...”. Si bien este trabajo no busca analizar ni evaluar las responsabilidades de gasto de cada nivel de gobierno, sí debemos considerarlas como marco para pensar la propuesta de distribución y coordinación tributaria federal, porque de estas responsabilidades dependerán las necesidades de recursos de los diferentes niveles de gobierno. Por otra parte, el gasto relacionado con el sistema previsional conformará un tercer actor en la distribución de recursos tributarios.

Una primera aproximación cruda a la asignación de responsabilidades de gasto por nivel de gobierno (tabla 3) muestra que en 2022 las provincias y los municipios ejecutaron el 75% del gasto en educación, cultura y ciencia y técnica, el 70% del gasto en administración general, el 67% del gasto en justicia, el 65% del gasto en defensa y seguridad y el 50% del gasto en salud —todas estas funciones intensivas en gasto salarial—. En el otro extremo, solo participaron en el 8% del gasto en trabajo, el 21% en previsión social y el 40% en promoción y asistencia social —funciones que implican, fundamentalmente, transferencias.

Una segunda mirada, restringiéndonos solo a nación y a provincias, y excluyendo los gastos previsionales y de obras sociales, revela que las provincias se hacen cargo de más de la mitad del gasto público social consolidado, aunque esta participación, que se ubicó en el orden del 58% entre 1984 y 2015, descendió a un promedio del 53,5% en 2016-2022 y a alrededor del 50% en los últimos años. Por su parte, las provincias realizan en torno al 25% del gasto consolidado en servicios económicos.

7 Véase la [Constitución Nacional](#).

8 *Idem*.

Coordinación
fiscal federal
actual

Gasto público consolidado por nivel de gobierno según finalidad/función (2022)

Tabla 3

	Nación	Provincias	Municipios	Total
Gasto público total	55,8%	36,4%	7,8%	100%
Total sin obra social ni PAMI ni previsión social	44,9%	43,7%	11,4%	100%
I. Funcionamiento del Estado	32,4%	54,7%	13,1%	100%
I.1. Administración general	29,9%	40,2%	29,9%	100%
I.2. Justicia	33,3%	66,7%	0,0%	100%
I.3. Defensa y seguridad	34,5%	63,5%	2,0%	100%
II. Gasto público social	55,7%	36,5%	7,8%	100%
Social sin obra social ni PAMI ni previsional	34,3%	50,7%	15,1%	100%
II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	24,5%	72,0%	3,3%	100%
II.2. Salud	49,6%	43,4%	7,0%	100%
II.3. Agua potable y alcantarillado	50,8%	25,4%	23,7%	100%
II.4. Vivienda y urbanismo	25,7%	32,7%	41,6%	100%
II.5. Promoción y asistencia social	61,2%	31,1%	8,0%	100%
II.6. Previsión social	78,7%	21,1%	0,2%	100%
II.7. Trabajo	91,9%	4,1%	4,1%	100%
II.8. Otros servicios urbanos	0,0%	19,6%	81,5%	101%
III. Gasto público en servicios económicos	69,6%	25,6%	4,8%	100%
IV. Servicios de la deuda pública	86,2%	13,3%	0,4%	100%

Fuente: Fundar con base en Ministerio de Economía (MECON).

Situación fiscal de los diferentes niveles de gobierno

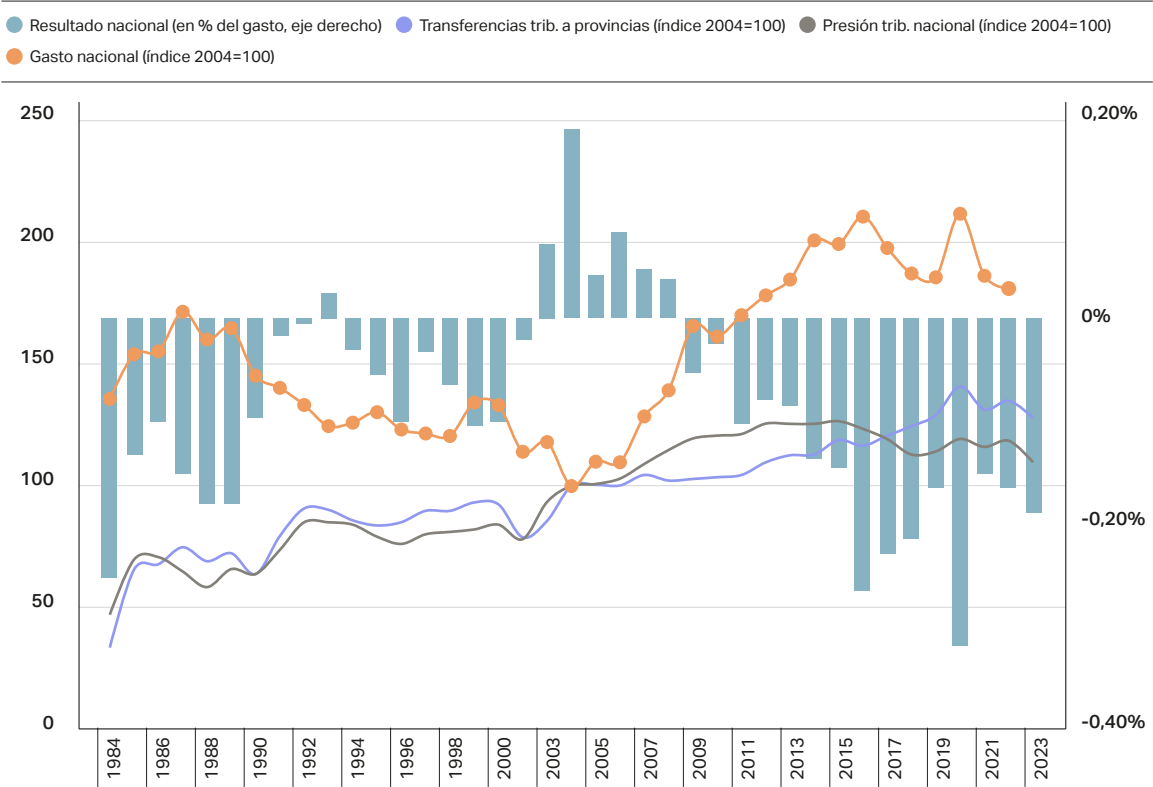
Desde el regreso de la democracia (1983), pueden identificarse claramente tres períodos de acuerdo con la evolución de las variables fiscales federales (erogaciones, tributos, transferencias, deuda).

Durante las dos primeras décadas, entre 1984 y 2003, se observa un gasto consolidado relativamente estable (26% del PIB en ambos casos) pero con un cambio de composición federal: el gasto nacional se reduce y el provincial crece por la descentralización de funciones (educación y salud) (gráficos 3 y 4). Las transferencias a provincias se mantienen —pasan de representar el 3,4% del PIB al 3,5% del PIB—, a pesar del aumento de la presión tributaria nacional, lo que hace mejorar el resultado fiscal de la nación y, ante el incremento del gasto provincial, genera un empeoramiento del resultado fiscal provincial que se financia con endeudamiento (Moskovits, 2024). Las provincias aumentan tanto la presión tributaria (+1,6% del PIB) como el grado de autofinanciamiento (recursos propios/gasto) en un período de mayor descentralización del gasto.

Coordinación
fiscal federal
actual

Variables fiscales. Gobierno nacional (1984-2023)

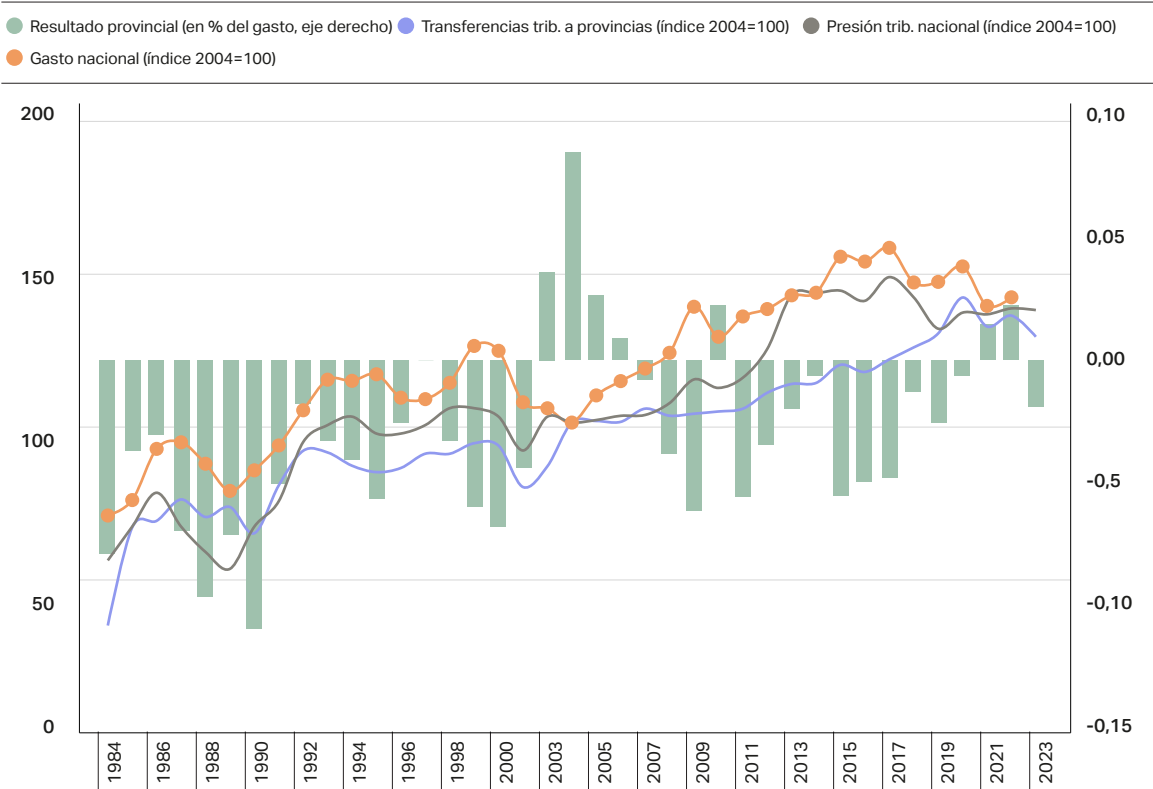
Gráfico 3



Fuente: Fundar con base en MECON.

Variables fiscales. Gobiernos provinciales (1984-2023)

Gráfico 4



Fuente: Fundar con base en MECON.

Un segundo período, entre 2004 y 2015, se caracteriza por una fuerte expansión del gasto consolidado (+19,7% de PIB), principalmente del nivel nacional (+12,7% del PIB), que creció por encima del incremento de la presión tributaria de ese nivel (+5,4% del PIB), lo que provocó un empeoramiento del resultado fiscal nacional. El gasto aumentó sobre todo en funciones como previsión social (+4,4% del PIB) y subsidios económicos (+3,8% del PIB). Las transferencias a provincias crecieron (del 3,5% al 6% del PIB) y, como también aumentó la presión tributaria provincial (otro 1,6% del PIB), hubo mejoras en el resultado fiscal provincial. Es una fase de mayor centralización del gasto y reducción del autofinanciamiento subnacional.

En el tercer período, entre 2016 y 2023 se redujeron el gasto consolidado (-4% del PIB) y la presión tributaria de los dos niveles de gobierno. Las transferencias a provincias crecieron por el fallo de la Corte Suprema que declaró nula la detracción del 15% de la masa coparticipable para la seguridad social nacional, lo que generó un empeoramiento del resultado fiscal nacional y un mejoramiento del nivel provincial. Las provincias incrementaron el autofinanciamiento de sus erogaciones sin mayor descentralización de gastos.

De esta forma, se ha consolidado lo que [Di Gresia, Porto y Puig \(2020\)](#) denominan dos sectores especializados: la nación en el pago de transferencias, con baja intensidad de uso del factor trabajo, y las provincias en la producción de bienes públicos, con alta intensidad de uso del trabajo.

Si además de las provincias tenemos en cuenta el nivel municipal, el grado de descentralización de erogaciones alcanza el 44,2% y de ingresos el 17,1%. La Argentina es el país más descentralizado según gasto (gasto subnacional/gasto agregado) y el segundo según ingresos de América Latina —por encima de los países de la OCDE—, y aun así muestra una significativa falta de correspondencia: los gobiernos subnacionales se encargan de casi la mitad del gasto (62,4%⁹ del gasto de capital) y solo recaudan 17 de cada 100 pesos.

Las variables agregadas analizadas esconden particularidades que es necesario resaltar para reflejar mejor la realidad fiscal federal. En primer lugar, el grado de autonomía —participación de recursos propios sobre el total— es muy contrastante según jurisdicción (gráfico 5). Si bien en promedio dichos recursos representaron en 2023 el 40,3% del total, solo tres jurisdicciones superan ese promedio (CABA, Buenos Aires y Neuquén) y en otras, como Formosa, La Rioja, Santiago del Estero, Catamarca, Chaco, Corrientes y San Juan, ese porcentaje no llega al 15%.

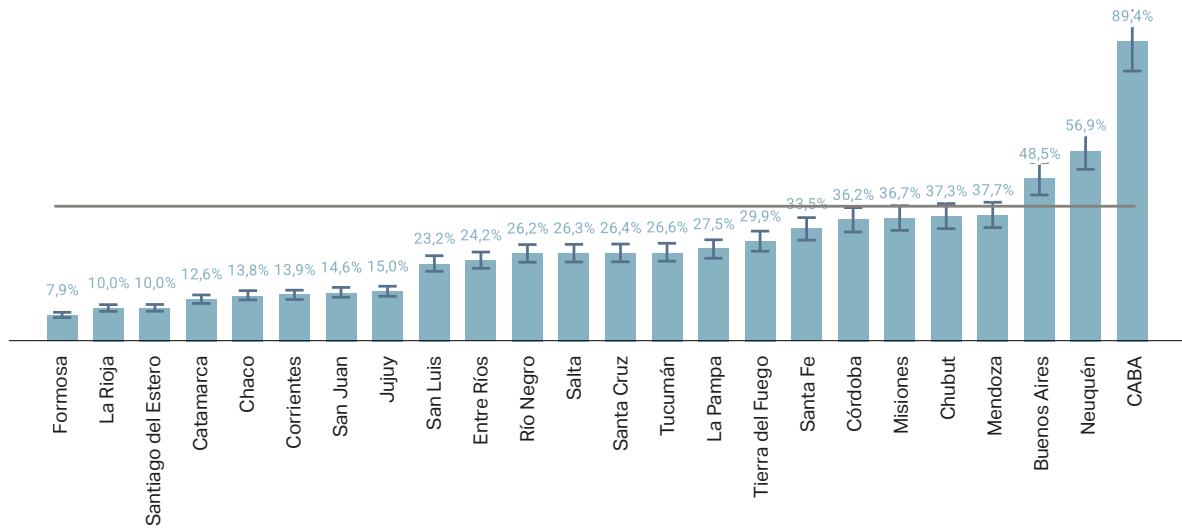


⁹ Según cuenta de Ahorro-Inversión-Financiamiento del Sector Público Argentino, año 2022, de la Oficina Nacional de Presupuesto.

Coordinación
fiscal federal
actual

Participación de los recursos propios según jurisdicción (2023)

Gráfico 5

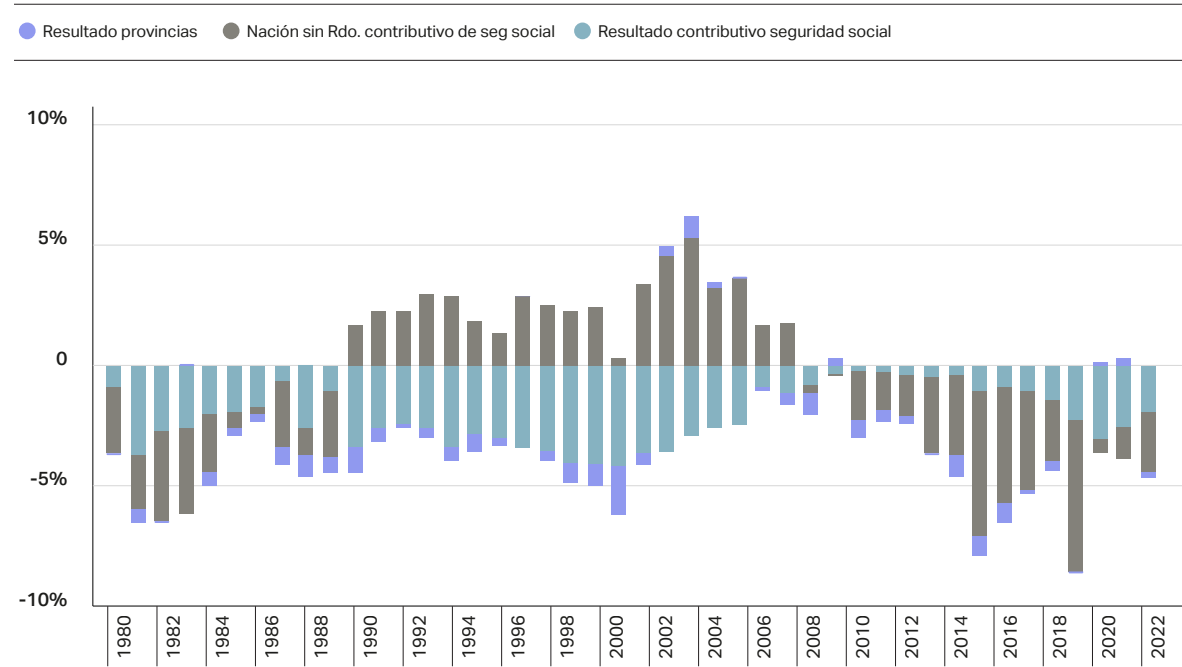


Fuente: Fundar con base en MECON.

En segundo lugar, si se desagrega el resultado fiscal nacional del correspondiente a la seguridad social contributivo¹⁰, se observa que el nivel nacional y provincial tuvieron déficit conjunto en los años ochenta y a partir de 2010, mientras que entre 1990 y 2008 la nación tuvo superávit; claramente la constante ha sido el déficit de la seguridad social (gráfico 6).

Composición del resultado fiscal federal (en % del PIB) (1980-2023)

Gráfico 6



Fuente: Fundar con base en MECON.

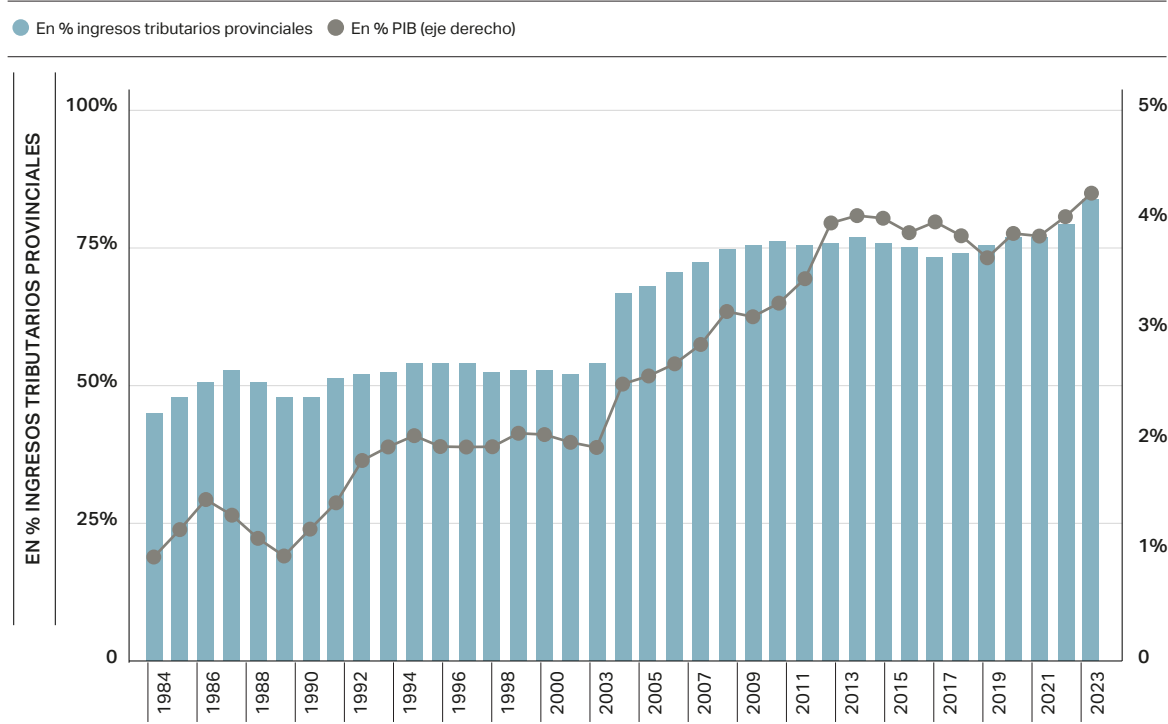
¹⁰ Se considera resultado contributivo de la seguridad social a la diferencia entre contribuciones y prestaciones, sin considerar las asignaciones específicas de tributos.

Coordinación
fiscal federal
actual

En las tres etapas mencionadas, a pesar de los contrastes que han tenido la evolución de algunas variables, el crecimiento del peso del impuesto sobre los ingresos brutos en la estructura tributaria provincial ha sido una constante (gráfico 7). Este tributo pasó de aportar el 45% de los recursos tributarios provinciales (0,9% del PIB) en 1984 al 83% en 2023 (4,2% del PIB). Dada su importancia en la estructura tributaria provincial, conviene mencionar algunos de los desafíos en pos de reformar este impuesto.

Recaudación del impuesto sobre los ingresos brutos. 24 jurisdicciones

Gráfico 7



Fuente: Fundar con base en MECON e Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Más allá de los efectos negativos sobre la eficiencia¹¹ y la equidad (Gómez Sabaini, Rossignolo y Santieri, 2002; [Fernández Felices, Guardarucci y Puig, 2016](#)) de este tributo —analizado en diversos trabajos—, es importante resaltar la diversidad de diseños y sistemas de cobro, lo que representan problemas más relevantes que los anteriores¹² y refleja los desafíos que entraña la descentralización —que a veces se propone para otros tributos—, a fin de incrementar la autonomía de las provincias.

Respecto del diseño, entre los varios aspectos a resaltar destacan la numerosa cantidad de alícuotas y su fuerte dispersión entre actividades económicas y provincias (gráfico 8). Así, se observa una dispersión relativamente baja en Neuquén, donde la actividad más gravada (7% de alícuota) soporta una carga que es 5,5 puntos porcentuales (p.p.) mayor que la menos gravada (1,5%), y una muy elevada en Catamarca, donde la alícuota máxima alcanza el 21,75%, es decir, 21,25 p.p. más que la alícuota mínima de la provincia (0,5%).

Resulta importante también recalcar la volatilidad de las tasas. A modo de ejemplo, entre 2021 y 2022, en CABA las alícuotas de sendas actividades subieron en 1,25 y 3,5 p.p.; en PBA, 13 actividades subieron 1 p.p. y tres lo hicieron en 0,5 p.p. —todas de servicios—, pero al mismo tiempo

11 En [Núñez Miñana \(1994\)](#) se encuentra un análisis acerca del efecto del impuesto sobre los ingresos brutos en los precios relativos. Sobre otras distorsiones teóricas identificadas de este tributo como efecto piramidación, cascada, sesgo antiexportador (falta de ajuste en frontera), integración vertical, no se han encontrado cuantificaciones al respecto.

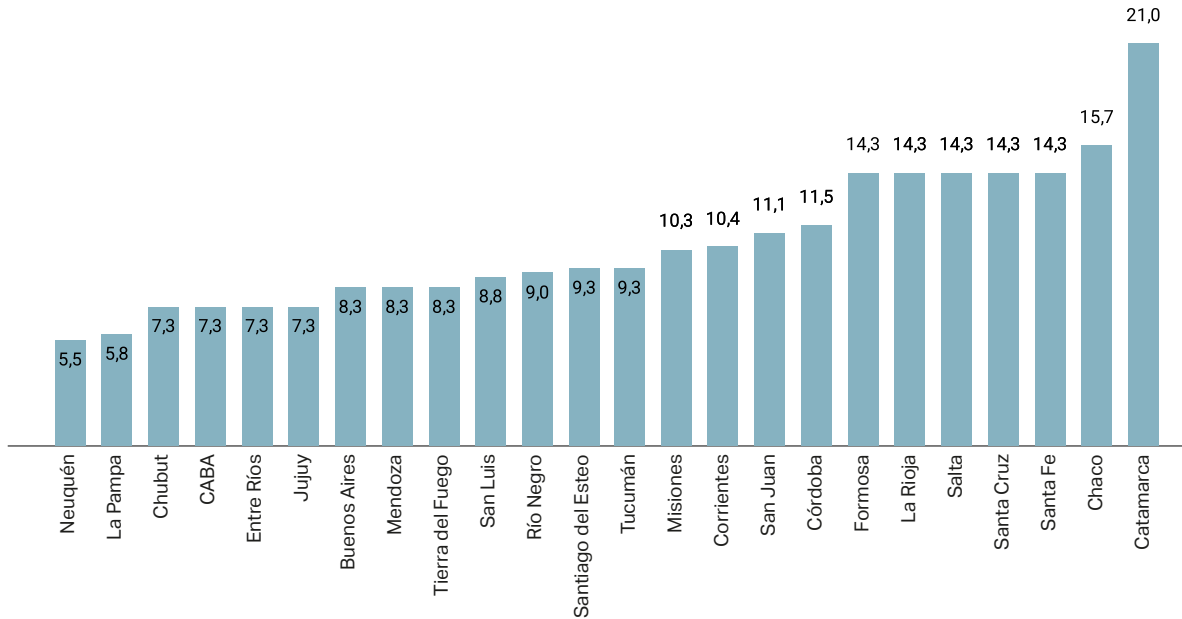
12 [Núñez Miñana \(1994\)](#) y [Porto \(2018\)](#) relativizan los problemas teóricos en términos prácticos. Por ejemplo, mediante un ejemplo Porto concluye que la distorsión es numéricamente pequeña.

Coordinación
fiscal federal
actual

la construcción y la preparación y movimiento de suelos bajaron 1 p.p. En Catamarca la venta de automotores nuevos subió 6,75 p.p. —hasta alcanzar el máximo de 21,75% comentado anteriormente—, 4,2 p.p. los servicios de salones de baile —la alícuota alcanzó el 11,2%—, 2,3 p.p. la venta al por mayor de frutas, 1,8 p.p. otras 14 actividades y así se podría enumerar una larga lista en la mayor parte de las provincias y en solo un año. También se registraron bajas de alícuotas en algunas provincias —además de las nombradas en PBA—, en general desde niveles de imposición muy altos.

Diseño del impuesto sobre los ingresos brutos. Distancia entre alícuota máxima y mínima por provincia (en p.p.)

Gráfico 8



Fuente: Fundar con base en MECON.

Con relación a los sistemas de cobro, el impuesto sobre los ingresos brutos ingresa a las arcas provinciales en su mayor parte no por el pago directo de los contribuyentes, sino mediante agentes de recaudación —que pueden ser contribuyentes o no— a través de los regímenes de retención, percepción o recaudación. Entre estos se pueden distinguir los administrados por la Comisión Arbitral (COMARB), como el Sistema de Recaudación y Control de Agentes de Recaudación (SIRCAR), el Sistema del Régimen de Percepciones de Importaciones (SIRPEI), el Sistema de Recaudación y Control de Acreditaciones Bancarias (SIRCRESB), el Sistema de Recaudación sobre Tarjetas de Crédito y Compra (SIRTAC), el Sistema Informático de Recaudación y Control de Acreditaciones en Cuentas de Pago (SIRCUPA). Solo en el SIRTAC —sin contabilizar CABA, PBA y Tucumán, que no están adheridas— hay 380 regímenes (gráfico 9). Si bien este número exagera la verdadera complejidad del sistema de pagos, dado que en numerosos casos se mantiene la modalidad pero se especifican sectores de actividad o tipo de agente, es evidente la falta de simplicidad y, consecuentemente, los altos costos de cumplimiento para el contribuyente.

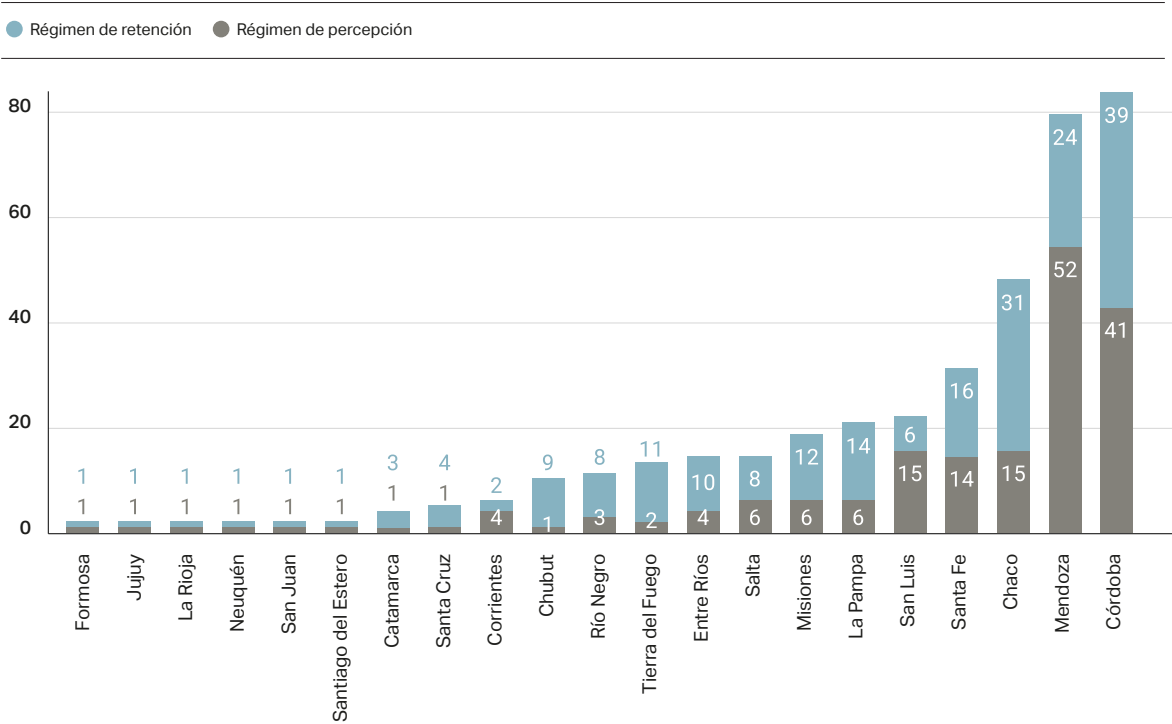
Gráfico 9



Coordinación
fiscal federal
actual

Impuesto sobre los ingresos brutos, número de regímenes de retención y percepción por provincia, SIRCAR-COMARB

Gráfico 9



Fuente: Fundar con base en COMARB.

De todos modos, no es este el mayor problema de los sistemas de cobro; al estar administrados por la COMARB, estos regímenes están coordinados, y como expresan Vernetti y Capellano (2024), hay armonización normativa de agentes, de sujetos pasivos y de operaciones. Las dificultades crecen cuando se tiene en cuenta que no todas las jurisdicciones están adheridas a estos sistemas coordinados y muchas de ellas mantienen sistemas propios que se solapan, lo que genera en muchos casos saldos a favor inadecuados o permanentes. Los Consensos Fiscales de 2017, 2020 y 2021 han intentado, sin éxito, solucionar estas dificultades.

Las regalías constituyen el segundo recurso en importancia para los gobiernos provinciales —en este caso, no tributario—: más allá de aportar el 0,4% del PIB y el 2,6% de los ingresos corrientes provinciales (promedio 1984-2023), proveen, en particular en algunas provincias, una contribución mucho mayor al promedio. Por ejemplo, en Santa Cruz, Neuquén, Tierra del Fuego, Chubut, Río Negro y Mendoza, donde se concentra la percepción del 95% del total, las regalías han representado para dicho período el 23,1% de sus ingresos corrientes. Hay que destacar que estas seis provincias agrupan solo al 10,1% de la población, el 10,2% de los hogares sin gas de red, el 9,9% de las y los trabajadores informales y el 12,8% del PIB, y que aquel nivel de concentración es un porcentaje mucho más alto que el registrado por el grupo de las seis provincias que más recaudan en el impuesto sobre los ingresos brutos (75% del total).

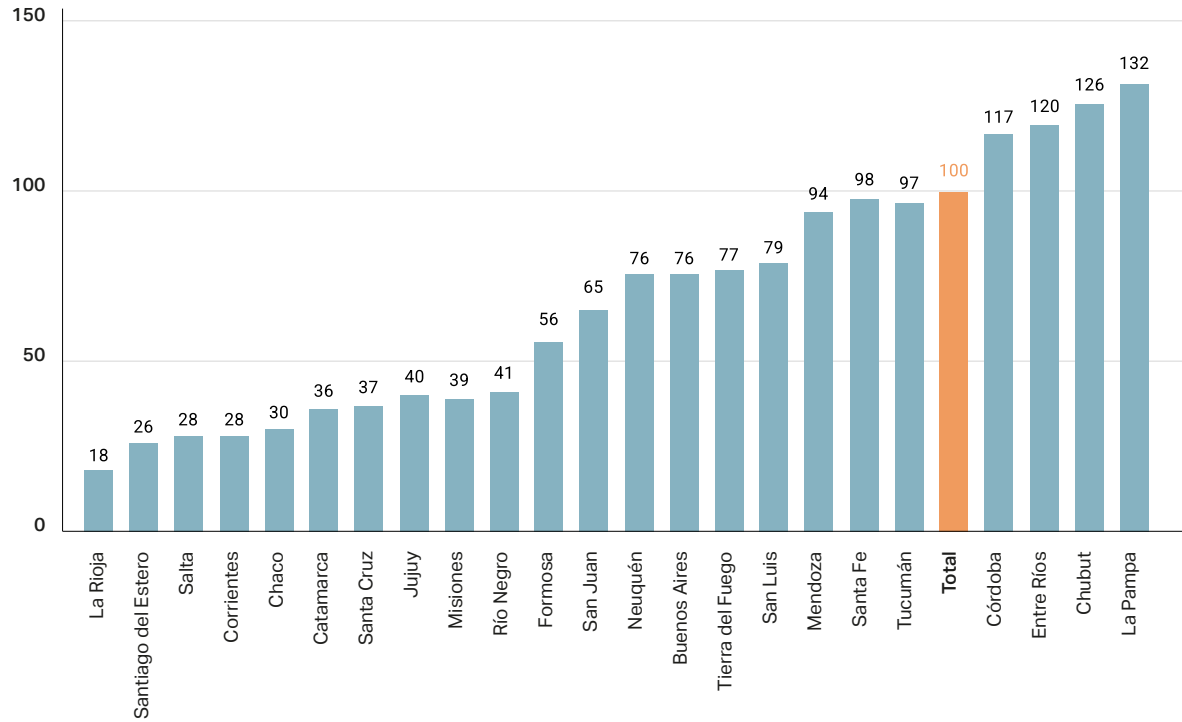
Luego de la recaudación de impuestos sobre los ingresos brutos y las regalías, el tercer recurso —en este caso tributario— en importancia cuantitativa en los ingresos corrientes de las provincias es el impuesto inmobiliario. Este tributo ha representado el 0,4% del PIB entre 1984 y 2023, nivel similar al de las regalías, pero con una base imponible mejor distribuida en el territorio. Sin embargo, también se observa una gran concentración de la recaudación, en este caso debido a una gran dispersión en

Coordinación
fiscal federal
actual

la eficiencia recaudatoria. De acuerdo con un indicador¹³ construido con base en el cociente normalizado (total nacional = 100) entre la recaudación efectiva del impuesto y la potencial, se puede observar que provincias como La Pampa, Chubut, Entre Ríos y Córdoba tienen una eficiencia relativa alta en la recaudación de este tributo, mientras que es muy baja en La Rioja, Santiago del Estero, Salta, Corrientes, Chaco, Catamarca, Santa Cruz, Jujuy y Misiones (gráfico 10).

Indicador de eficiencia relativa de la recaudación del impuesto inmobiliario urbano según provincia, promedio 2004-2022 (índice total nacional = 100)

Gráfico 10



Fuente: Fundar con base en Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (MECON) y Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (INDEC).

Coparticipación y otras transferencias en la Argentina

Las provincias reciben desde el gobierno federal diversos tipos de transferencias (gráfico 11). Estas pueden provenir de compartir tributos (coparticipación, leyes especiales) o no (transferencias corrientes), pueden ser de libre disponibilidad (coparticipación) o su uso puede estar condicionado a financiar determinado gasto (transferencias de capital en general); también pueden ser automáticas —ingresan a las provincias sin ninguna intervención del gobierno federal— o discrecionales —dependen de una decisión administrativa o política—. Considerando el total, estas alcanzaron el 5,7% del PIB entre 1984 y 2003, aumentaron al 8,2% del PIB entre 2004 y 2015 y llegaron a representar el 9,1% del PIB en 2023.

De ese total, el 75,6% corresponde a la Ley de Coparticipación, que comparte tributos entre niveles de gobierno en forma automática y de libre disponibilidad y tuvo una tendencia creciente en las últimas décadas, principalmente a partir de 2015 como consecuencia del fallo de la Corte Suprema

¹³ Este indicador se construyó como el cociente entre recaudación efectiva del impuesto —incluida la recaudación municipal de aquellas provincias que tienen descentralizado su cobro— y la recaudación potencial, estimada en función del valor agregado bruto de la rama “propiedad de la vivienda” según provincias que hizo la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales del INDEC para 2004. La serie de esta variable para los años 2004-2023 se estimó por la desagregación provincial del valor agregado bruto que estima la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Los cocientes se normalizan en total país = 100. No se incluyó CABA porque en esa jurisdicción se recauda en forma conjunta con el tributo ABL (alumbrado, barrido y limpieza), que en las provincias está descentralizado en los municipios.

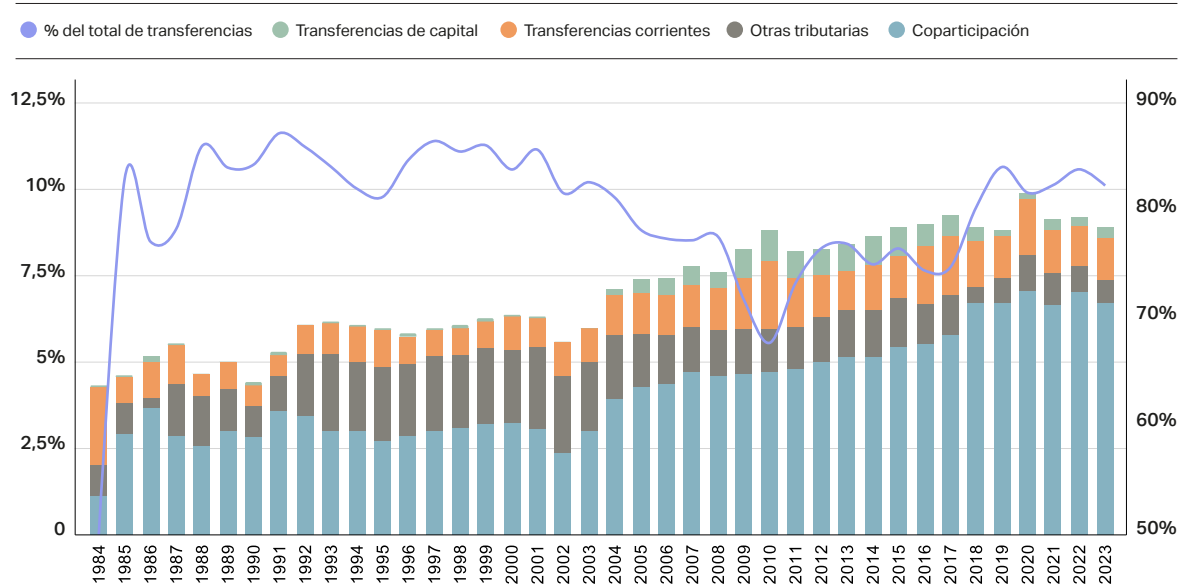
Coordinación
fiscal federal
actual

que devolvió a las provincias el 15% de la coparticipación. En el primer período desde el regreso de la democracia (1984–2003), las provincias recibieron, en promedio, el 53% de la masa coparticipable; posteriormente promediaron el 58,8%.

El proceso de distribución bajo la coparticipación federal de impuestos sigue tres pasos: primero se define qué impuestos forman parte de la masa coparticipable, luego se decide cómo se distribuye entre nación y provincias (distribución primaria) y finalmente se asigna el monto resultante entre las provincias de acuerdo con los coeficientes establecidos en la [Ley N° 23.548](#) (distribución secundaria). En 2023, el 41,6% de la masa coparticipable le correspondió a la nación y el 57,4% a las provincias.

Transferencias fiscales a provincias según carácter (en % del PIB)

Gráfico 11



Fuente: Fundar con base en MECON.

Existen otras transferencias originadas por leyes especiales por las que se comparten tributos por fuera de la coparticipación —aunque en la distribución secundaria se utilicen sus coeficientes—, como bienes personales, IVA (afectación del 11%), combustibles, energía eléctrica y monotributo. Estas transferencias tributarias (“otras tributarias” en gráfico 11), también automáticas —algunas con destino específico—, representaron el 7,3% del total en 2023. Todas las citadas tienen su origen en la década de 1990 y hasta 2003 representaban el 29,4% del total de transferencias, a partir de ese momento bajaron al 17,4% del total.

Por último, las provincias también reciben transferencias discrecionales, que no responden a la asignación de tributos específicos: el 10,3% del total son transferencias corrientes y el 3,4%, de capital. Estas últimas fueron más importantes entre 2009 y 2015 cuando alcanzaron el 9% del monto total de transferencias. Estas transferencias discrecionales, que incluyen los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) —cuyo monto total está determinado en la propia Ley de Coparticipación—, constituyen el 1% de la masa coparticipable, son de libre disponibilidad, pero asignadas a las diferentes provincias de forma discrecional por el Ministerio del Interior. Aunque de bajo monto, históricamente han sido utilizadas para financiar redes políticas a nivel municipal ([Moskovits, 2024](#)).

El nivel de discrecionalidad varía según el tipo de transferencia. Un ejemplo de baja discrecionalidad es el Fondo Especial del Tabaco, que busca garantizar un precio justo a los productores de tabaco y mejorar la calidad de la producción. Del total recaudado, el 80% se reparte entre las provincias productoras y el 20% se destina a resolver déficits provinciales y problemas de las áreas tabacaleras. En cambio, en el extremo opuesto de discrecionalidad, los ATN se componen del 1% de la masa coparticipable y su distribución es discrecional por parte del Ministerio del Interior ([Moskovits, 2024](#)).

Coordinación
fiscal federal
actual

Hay que mencionar dos fondos que, si bien no afectan lo recibido globalmente por las provincias —dado que fueron fijados en valores nominales en la década de 1990—, generan una redistribución entre ellas: la [Ley N° 24.049 de Transferencias de Escuelas](#) y la [Ley N° 24.130 del Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales Provinciales](#); y la afectación de recursos propios de cada provincia debido a la [Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo](#) que algunos años las provincias no coparticiparon a los municipios, pero que solo afectan recursos de la propia provincia¹⁴.

Además de las provincias y el Tesoro Nacional —que en 2023 recibieron el 34% y el 41% del total de recursos tributarios, respectivamente—, otro actor importante en la distribución de estos recursos ha sido el sistema de seguridad social (21%), que recibió ese mismo año transferencias por el equivalente al 4,6% del PIB —en 2011 esa relación había sido del 6,6% del PIB—. El origen de estas transferencias se asocia con la reforma previsional de 1994. Así, entre 1994 y 1997 el gobierno federal rescató los sistemas previsionales de once provincias, a las que les impuso condiciones estrictas, como la prohibición de crear nuevos sistemas previsionales provinciales y la autorización para que el Tesoro Nacional retuviera fondos de coparticipación para cubrir los déficits de los regímenes transferidos. Según cálculos de Di Gresia (2024), de haberse cumplido estrictamente con la reforma, las provincias habrían aportado al Estado nacional el 16,2% del PIB, pero en la realidad aportaron el 25% del PIB —por cesión de recursos—, es decir, hubo un exceso de aportes equivalente al 8,8% del PIB de lo que hubiera correspondido. A este panorama se le agrega que hay provincias que no transfirieron sus cajas previsionales y, por lo tanto, además de contribuir al sistema federal tienen que financiar sus propios sistemas. Cabe mencionar que, desde el Consenso Fiscal de 2017, la armonización de los sistemas provinciales con el nacional dejó de ser obligatoria. En cualquier caso, la situación también es injusta con las provincias que sí transfieren, dado que según los cálculos de [Garriga y Rosales \(2020\)](#), este grupo de jurisdicciones aportan más de lo que deberían.

Estas asignaciones específicas para la seguridad social, junto al establecimiento de tributos no coparticipados pero que afectan la base imponible de los que sí se coparticipan —por ejemplo, derechos de exportación—, forman parte de lo que [Porto, Di Gresia y Puig \(2023\)](#) denominan externalidades interjurisdiccionales —por menores ingresos y mayores gastos— y que cuantificaron en un promedio anual del 1,93% del PIB entre 1988 y 2021 —en 2012 alcanzó un valor del 2,93% del PIB.

Lo anterior se refleja en el incumplimiento de la garantía establecida en la [Ley N° 23.548](#) (gráfico 12), respecto de las provincias que deberían recibir, como mínimo, el 34% de los recursos tributarios de la administración central.

Gráfico 12

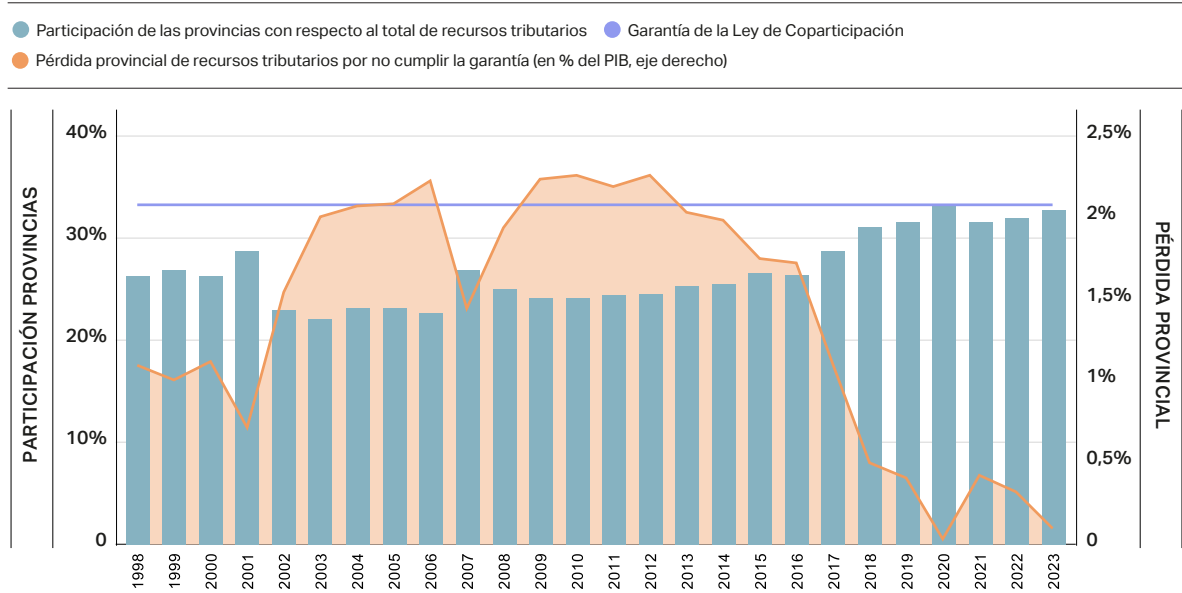
Hacia una
nueva ley de
coparticipación
federal de
impuestos



14 La Ley de Financiamiento Educativo modifica la [Ley N° 25.053](#) de 1998 que creó el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID) para abonar una asignación especial a docentes en actividad, en escuelas tanto públicas como privadas. A pesar de que originalmente fue financiado por un impuesto específico, hoy depende de asignaciones presupuestarias del presupuesto nacional, cuyo valor ha disminuido en términos reales en los últimos años ([Moskovits, 2024](#)).

Evaluación del cumplimiento de la garantía según la Ley de Coparticipación

Gráfico 12



Fuente: Fundar con base en MECON.

Por último, existe otra vía a través de la cual las provincias perciben beneficios desde el Estado nacional: se trata del gasto nacional en provincias. El gasto directo que el Estado nacional realiza en las provincias —medido en moneda constante y por habitante— alcanzó un máximo en el período 2012-2015 para luego reducirse en 2020-2022 a los niveles del período 2008-2011. La regularidad más marcada radica en que, a lo largo de estas dos décadas, el más beneficiado ha sido siempre el conjunto de provincias clasificadas como de alto desarrollo y baja densidad—con diferencias significativas 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 ([Moskovits, 2024](#)).

Hacia una nueva ley de coparticipación federal de impuestos

Siguiendo la línea de lo discutido en el documento “[Hacia un sistema tributario federal armónico: diagnóstico y propuestas](#)” de Fundar, la reducción de objetivos contribuye a mejorar la precisión de una propuesta de política y las posibilidades de implementarla; esto se vuelve aun más relevante en el camino hacia una nueva coordinación tributaria a nivel federal.

Los significativos desequilibrios geográficos argentinos son, definitivamente, un aspecto fundamental que debe abordarse en una nueva forma de coordinación federal; sin embargo, una nueva ley de coparticipación, incluso si es exhaustiva y respaldada por amplio consenso, no podrá solucionar estos problemas por sí sola, menos aun si cada jurisdicción actúa en forma aislada. En este sentido, la propuesta de este trabajo busca encontrar un equilibrio entre la autonomía de los diferentes niveles de gobierno y la necesaria coordinación fiscal a nivel nacional, para reducir la incertidumbre y volatilidad económica del país a través de la estabilización de su sistema tributario.

Para establecer un sistema tributario sostenible en el tiempo, tenemos que encontrar un equilibrio entre la autonomía de los diferentes niveles de gobierno y la necesaria coordinación fiscal.

Como ya fue mencionado, la necesidad de priorizar los objetivos de coordinación, equilibrios macroeconómicos y de equidad nos aleja de los sistemas de separación de fuentes para los tributos nacionales —como la que experimentó nuestro país entre 1860 y 1890— y de “conurrencia de fuentes” —como lo vivimos entre 1890 y 1935—. La profunda desarmonización descrita del impuesto subnacional sobre los ingresos brutos es un reflejo de los problemas que pueden ocurrir si se descentralizan tributos en las diversas jurisdicciones sin los mecanismos institucionales de armonización necesarios.

Respecto de los sistemas de “participación”, como el establecido en la reforma constitucional de 1994, puede servir la experiencia de Australia —ejemplo ya referido anteriormente— donde existe un organismo como el que la reforma constitucional de 1994 también explicita —más bien impone.

Para eso se propone una nueva institucionalidad, que no supone solo una mera y necesaria revisión de los coeficientes de distribución primaria y secundaria. Esta propuesta se resume a continuación y se la detalla en las siguientes secciones:

- Establecer un nuevo sistema que priorice la coordinación tributaria y que genere los incentivos adecuados para los equilibrios macroeconómico y territorial, mediante la simplificación tributaria a nivel nacional, la armonización de diseños y sistemas de recaudación a nivel subnacional y el fortalecimiento de un nuevo organismo fiscal federal, que podría unificar —en funciones y estructura— los existentes en la actualidad (Comisión Federal de Impuestos, COMARB, Consejo de Responsabilidad Fiscal).
- Establecer la distribución secundaria en función de la necesidad de gasto estandarizada —para lograr equidad territorial— e inversa de la capacidad tributaria potencial propia (tributos subnacionales, incluidas regalías) para estimular la eficiencia recaudatoria, calculadas y evaluadas por el organismo fiscal federal en convenio con un organismo técnico (universidades, por ejemplo). Sería una transferencia de igualación combinada para equiparar la brecha entre ingresos y costos (*gap-filling*).
- Consolidar la masa coparticipable mediante la eliminación de todas las asignaciones específicas de recursos tributarios compartidos y establecer su distribución entre provincias, nación y seguridad social federal (nacional y subnacional), en función de las brechas entre la necesidad de gasto y los recursos propios potenciales. Con respecto a los recursos nacionales no compartidos, se propone para el caso de la seguridad social fortalecer sus recursos propios simplificando la carga tributaria sobre el trabajo personal y aumentando la correspondencia fiscal; y para los tributos al comercio exterior, la creación de un fondo anticíclico¹⁵.
- Armonizar tributos (diseño y administración)¹⁶ mediante el organismo fiscal federal, delimitando claramente la frontera tributaria de los tres niveles de gobierno. La transferencia de igualación combinada propuesta (*gap-filling*) genera los incentivos a recaudar bien en los niveles locales. Las provincias deben comprometerse a que los municipios, respetando su autonomía, armonicen sus tributos, validando estrictamente las cláusulas de analogía y la efectiva contraprestación de servicios en los casos de tasas.

¹⁵ En “[Hacia un sistema tributario federal armónico: diagnóstico y propuestas](#)” se supone la caducidad del impuesto PAIS y se propone la eliminación de los derechos de exportación.

¹⁶ En “[Hacia un sistema tributario federal armónico: diagnóstico y propuestas](#)” se propone la eliminación del impuesto a ingresos brutos en las primeras etapas del ciclo productivo, tendiendo a que el impuesto se transforme en uno sobre las ventas minoristas.

Organismo fiscal federal

La armonización federal es un bien público intergubernamental que, por los conocidos desafíos de no rivalidad y no exclusión usuales en todos los bienes públicos, se necesita un “nivel” (organismo) de gobierno que lo provea. La experiencia internacional muestra que en todos los países que tienen recursos compartidos se ha establecido un organismo de alto nivel para lograr consensos y gestionar las relaciones interjurisdiccionales.

La revisión histórica realizada deja en evidencia que la ausencia de un organismo de este tipo implicó permanentes cambios en la masa coparticipable, generando externalidades interjurisdiccionales —desde nación a provincias y desde estas a nación—. Esta carencia dejó también a los diversos pactos/consensos entre provincias y nación huérfanos de un órgano de aplicación que se encargue de hacer cumplir los compromisos.

Actualmente, en la Argentina estas funciones están divididas y asignadas a diversos organismos específicos:

- Comisión Federal de Impuestos: surge de la Ley de Coparticipación; es la encargada del control de dicha norma y de la coordinación vertical principalmente en temas de diseño tributario.
- Comisión Arbitral del Convenio Multilateral del Impuesto sobre los Ingresos Brutos: creado por las provincias y encargada de administrar la distribución de la base imponible de dicho tributo, claramente de carácter horizontal.
- Consejo de Responsabilidad Fiscal: integrado por la nación y las provincias y encargado de las reglas macrofiscales.

Todas estas son funciones importantes que el nuevo organismo fiscal federal debería absorber, generando a su vez un ahorro de costos administrativos. Si bien el tercer organismo mencionado (Consejo de Responsabilidad Fiscal) no se ocupa estrictamente de temas tributarios, se considera importante la incorporación de sus funciones específicas en el nuevo organismo a crearse, a fin de asegurar la visión integral de la acción fiscal del Estado en sus diferentes niveles de gobierno. Pero sin dudas este nuevo organismo deberá diferenciarse claramente de los existentes; en particular, deberá tener el poder para hacer cumplir sus resoluciones, pudiendo disponer de la interrupción de transferencias a las jurisdicciones incumplidoras.

Además de las representaciones políticas, deberá estar dirigido por personal idóneo elegidos por concurso, que asegure la publicidad de los actos y de la información que genere, así como la máxima transparencia. Este nuevo organismo tendrá las siguientes funciones:

- Controlar el cumplimiento de normas de coordinación tributaria federal (ley de coparticipación, consensos, acuerdos, etc.) —incluida la aprobación del cálculo de los porcentajes de distribución—, garantizar la liquidación de las participaciones que le corresponde a cada fisco y decidir sobre la analogía de tributos, teniendo la facultad de intervenir a pedido de los contribuyentes o asociaciones reconocidas.
- Sancionar a las jurisdicciones que incumplan sus decisiones.
- Mantener actualizada una base de datos para el cálculo de los coeficientes de distribución propuestos.
- Acordar un sistema tributario de referencia para los tributos propios de cada jurisdicción que se utilizará para el cálculo de su capacidad tributaria potencial, pudiendo delegar esta tarea en organismos técnicos propios o de otras áreas de la administración pública federal.

- Proponer y controlar el cumplimiento de las reglas macrofiscales.
- Controlar el convenio de distribución de bases imponibles que las jurisdicciones acuerden.
- Administrar regímenes de retención y percepción armonizados de los diferentes tributos, evitando la existencia de regímenes propios de cada jurisdicción análogos a los armonizados y participando efectivamente de la devolución de saldos a favor.
- Establecer criterios uniformes para la valuación de inmuebles y de otras bases imponibles.
- Evaluar la armonización de los sistemas previsionales provinciales que reciban recursos coparticipables, de acuerdo con lo establecido en las secciones siguientes.

El reglamento del organismo deberá prever diversas formas de composición jurisdiccional y los respectivos sistemas de votación, ya que parte de sus funciones es resolver la coordinación vertical —donde participan todas las jurisdicciones— y horizontal —donde solo participan las jurisdicciones subnacionales—. La representación de cada jurisdicción podría determinarse en función de los porcentajes de distribución primaria y secundaria.

Nuevo organismo fiscal federal empoderado

Esquema 1

Organismos actuales	Nuevo organismo	Funciones
<ul style="list-style-type: none">• Comisión Federal de Impuestos (CFI): coordinación vertical, controla ley de copa, de diseño tributario.• Consejo de Responsabilidad Fiscal: controla reglas macro fiscales.• Comisión Arbitral (ComArb): coordinación horizontal, distribuye bases de IIBB y coordina sistemas de recaudación, administración tributaria.	<ul style="list-style-type: none">• Agrega todos los anteriores + poder de <i>enforcement</i>.• Armonización federal: bien público intergubernamental, no rival y no excluyente, pero necesita un "nivel" de gobierno (organismo) que lo provea.	<ul style="list-style-type: none">• Controlar cumplimiento ley de copa: distribución, analogía, obligaciones de pactos/acuerdos.• Sancionar a las jurisdicciones que incumplan.• Proponer y controlar cumplimiento de reglas macro fiscales.• Construir indicadores para respaldar distribuidores propuestos.• Controlar distribución de bases imponibles de recursos provinciales.• Armonizar regímenes de retención y percepción.• Establecer criterios de valuación de inmuebles.• Evaluar armonización de sistemas previsionales provinciales.

Fuente: Fundar.

Masa coparticipable: asignaciones específicas

Salvo los tributos específicamente acordados para que se mantengan en la órbita de las jurisdicciones subnacionales —los cuales son materia de coordinación por parte del organismo fiscal federal— y aquellos relacionados con el comercio exterior —que la propia Constitución regla—, todo el resto de tributos conforman la masa coparticipable.

La asignación específica de tributos no es una práctica recomendada, dado que genera rigidez presupuestaria, lo que limita la capacidad de los gobiernos para satisfacer las necesidades sociales ante cambios en las condiciones económicas y desincentiva la eficiencia y transparencia de los gastos específicos que cuentan con dicha asignación. Por lo tanto, una nueva ley de coordinación tributaria es una oportunidad para eliminar estas asignaciones, y que sea el presupuesto de cada jurisdicción el que decida el destino de la recaudación. La eliminación de estas asignaciones aumentaría la masa coparticipable en 26%, un monto equivalente al 3,3% del PIB (2023).

Relacionado con este tema, en el documento “[Hacia un sistema tributario federal armónico: diagnóstico y propuestas](#)” de Fundar, se propuso, para simplificar y mejorar la equidad de los tributos sobre ingresos personales, la unificación del impuesto a las ganancias y rentas del trabajo de personas físicas y el aporte personal a la seguridad social, para destinarlo al financiamiento de esta última función. Este cambio no requiere la utilización de asignaciones específicas porque se podría llevar a cabo haciendo progresivo el sistema actual de aportes personales. Una derivación positiva de esta modificación —además de la simplificación— es que las y los empleados públicos provinciales no estarían alcanzados por este nuevo tributo; por lo tanto, quedaría en potestad de las provincias la posibilidad de incrementar los aportes personales en sus respectivos sistemas previsionales y, de ese modo, ayudar a cerrar la importante y creciente brecha previsional provincial —aumento de la correspondencia fiscal.

El financiamiento de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) —denominada hoy Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA)— supone también una afectación significativa que detrae recursos de la masa coparticipable. Regulado mediante el [Decreto N° 1.399/2001](#)¹⁷, se destinó con ese propósito en 2023 el 1,9% —en 2022 ese porcentaje era mayor— de la recaudación neta total de los gravámenes y de los recursos aduaneros, cuya aplicación, recaudación, fiscalización o ejecución fiscal se encuentran a su cargo. Según cálculos de [Garriga, García y Porto \(2024\)](#), ese porcentaje significa el 0,35% del PIB, y lo recibido por la AFIP —comparativamente alto en términos internacionales— supera a lo percibido por 12 provincias (Catamarca, Chubut, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Tierra del Fuego y CABA).

Distribución primaria

En la distribución primaria de la masa coparticipable deberían considerarse en primer lugar las responsabilidades de gasto de cada nivel de gobierno, respetando lo establecido por la Constitución Nacional.

En esa dirección, como paso inicial, al dejar de lado la función previsional y considerar los datos de gasto consolidado (MECON) de los últimos diez años, se aprecia que el gasto se divide aproximadamente por mitades entre el gobierno federal (49,1%) y el subnacional (provincias y municipios con el 50,9%) (primera parte de la tabla 4). Sin embargo, en línea con lo que se propone para la distribución secundaria (*gap-filling*), además de las responsabilidades de gasto de cada nivel de gobierno, también debería considerarse (netearse) la capacidad tributaria propia (no compartida) que se deriva de la Constitución y de la propia ley de coordinación (analogía de tributos). La consideración conjunta de gastos (funciones y competencias) y capacidades tributarias (grado equivalente de desarrollo) responde directamente al mandato constitucional que afirma que “la distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”¹⁸.

¹⁷ Eso es cuestionable, ya que según la Constitución el Congreso puede establecer afectaciones que sustrae recursos de la masa coparticipable.

¹⁸ Véase la [Constitución Nacional](#).

Esta situación se especifica en la última columna de la tabla 4, donde, siguiendo el criterio expuesto en el párrafo anterior y restando ahora la capacidad tributaria propia —en este caso, efectiva, aunque debería considerarse la potencial— de cada nivel, la nación tendría que recibir el 55,7% de la masa coparticipable y las jurisdicciones provinciales, el 44,3%.

Otro paso necesario a considerar es el financiamiento del sistema de seguridad social (previsión social) que, como se ha insistido en resaltar, es un tercer actor histórico en el reparto de recursos tributarios. Hay varias razones para contemplar su participación en la distribución primaria. En primer lugar, no solo es una función compartida entre el gobierno federal y las provincias, sino que, además, hay una asimetría entre aquellas provincias que han transferido su sistema público de seguridad social a la nación y otras que no. Considerando que los sistemas son deficitarios, su financiamiento entre grupos de provincias no es equitativo. Una segunda razón es que sus transferencias repercuten efectivamente¹⁹ en todo el territorio, más aún cuando el sistema actual de seguridad social ha incorporado prestaciones no contributivas en las primera y tercera etapa del ciclo de vida ([Bertín, 2022](#)).

De hecho, tratar el financiamiento de la previsión social en el marco de la distribución primaria es también una manera de aislar al sistema tributario federal de las necesarias reformas en el sistema previsional e impulsar a que todos los niveles de gobierno financien un gasto engendrado en deudas —contabilizadas o no— diferente de otros gastos corrientes más relacionados con el futuro y que no tienen tributos específicos que lo financian —como los aportes y las contribuciones—. Al mismo tiempo, supone un modo de enfrentar juntos —todos los niveles— los desafíos del envejecimiento poblacional, que es a su vez asimétrico entre jurisdicciones²⁰.

La historia argentina muestra la cuestión del financiamiento de la previsión social como un tema recurrente e inocultable. Su actual forma de financiación, basada en la afectación de impuestos específicos, no resulta óptima, dado que —al igual que los argumentos presentados por [Tommasi \(2002\)](#) sobre los efectos de tener impuestos compartidos y no compartidos— aquí también, al diferenciarse entre tributos con y sin afectación, induce un sesgo en las políticas tributarias hacia impuestos no afectados, que también terminan siendo ineficientemente altos.

Tabla 4



¹⁹ Se puede pensar que cualquier gasto federal repercute de una u otra manera en todo el territorio, pero este, al ser un gasto de transferencia, es mucho más evidente.
²⁰ Véase el documento [“El futuro de los cuidados. Una herramienta para la adaptación a la transición demográfica”](#) de Fundar.

Cálculos para distribución primaria. Recursos y gastos según nivel (en % del PIB). Promedio de 2011-2022

Sin seguridad social					
Nivel	Erogaciones	%	Recursos propios	Neto	%
Subnacional	17,21	50,9%	5,53	11,68	44,3%
Federal	16,63	49,1%	1,91	14,71	55,7%
Total	33,84	100,0%	7,44	26,39	100,0%

Con seguridad social consolidada separada					
Nivel	Erogaciones	%	Recursos propios	Neto	%
Subnacional	17,21	38,5%	5,53	11,68	38,5%
Federal	16,63	37,2%	1,91	14,71	48,5%
Seguridad social	10,88	24,3%	6,92	3,96	13,0%
Total	44,72	100,0%	14,37	30,35	100,0%

Tabla 4

Con seguridad social nacional (sin provincias) integrada					
Nivel	Erogaciones	%	Recursos propios	Neto	%
Subnacional	17,21	40,5%	5,53	11,68	39,1%
Federal	25,30	59,5%	7,11	18,19	60,9%
Total	42,52	100,0%	12,64	29,87	100,0%

Con seguridad social consolidada integrada					
Nivel	Erogaciones	%	Recursos propios	Neto	%
Subnacional	19,42	43,4%	7,25	12,17	40,1%
Federal	25,30	56,6%	7,11	18,19	59,9%
Total	44,72	100,0%	14,37	30,35	100,0%

Fuente: Fundar con base en Gasto Público Consolidado (MECON) y Presión Tributaria (DNIAP-MECON).

En el caso de considerar la seguridad social en el reparto directo de la masa coparticipable, existen diversas opciones.

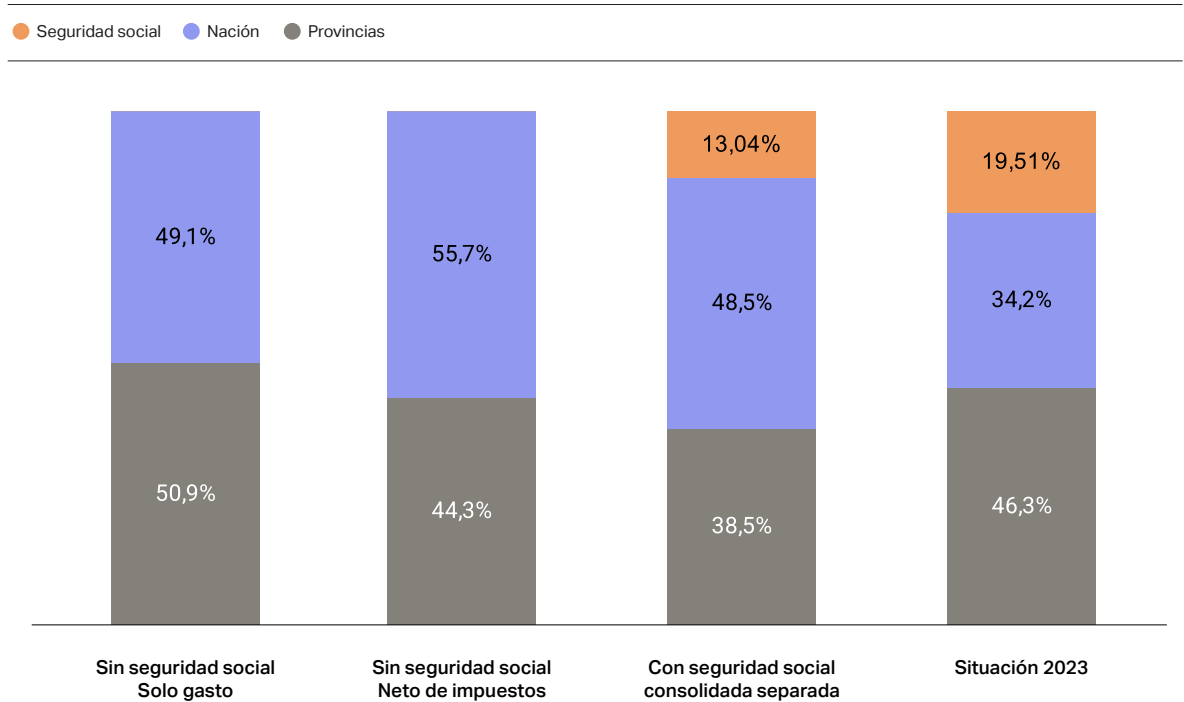
En primer lugar (segunda parte de la tabla 4), tomando los datos —promedio de 2013-2022— de los gastos consolidados y presión tributaria según el nivel de gobierno elaborado por el MECON y haciendo participar al sistema de seguridad social federal y subnacional como un tercer actor, vemos que, sobre la base de la diferencia entre erogaciones y recursos propios, la distribución primaria debería asignar un coeficiente del 38,5% a los gobiernos subnacionales, del 48,5% al gobierno federal y del 13% al sistema de seguridad social. En esta opción no se discrimina entre provincias que transfirieron o no sus cajas de empleados públicos, ya que se consideran en conjunto (consolidado) los sistemas de las provincias que no transfirieron y el sistema nacional que contiene los aportantes y receptores de los que sí transfirieron.

Si solo se considera la parte nacional del sistema de seguridad social —sin los sistemas de provincias—, el gobierno nacional —incluida la seguridad social federal— tendría que recibir el 60,9% de

los recursos compartidos y las provincias, el 39,1% (tercera parte de la tabla 4), siempre teniendo en cuenta el neto entre erogaciones y recursos propios. En cambio, si también se considera la integración de la seguridad social provincial, los coeficientes de distribución primaria para nación y provincias serían del 59,9% y 40,1%, respectivamente (última parte de la tabla 4). Hay que señalar que, en todos los casos que los sistemas previsionales provinciales reciban recursos coparticipables, deberán armonizarse de acuerdo con lo establecido por el organismo fiscal federal.

Distribución primaria de la masa coparticipable según opciones, eliminando todas las asignaciones específicas (en % de la masa coparticipable). Promedio 2013-2022

Gráfico 13



Fuente: Fundar con base en Gasto Público Consolidado (MECON) y Presión Tributaria (DNIAF-MECON).

Ahora bien, contemplando que la propuesta implica un cambio (aumento) de la masa coparticipable, debido a que se eliminan todas las asignaciones específicas, para la evaluación de la participación de cada jurisdicción y sus recursos reales a recibir hay que considerar conjuntamente las diferentes opciones señaladas con una masa coparticipable mayor. Los dos efectos conjuntos se resumen en el gráfico 15, en el que la estimación de la participación de cada jurisdicción se presenta en términos proporcionales al PIB.

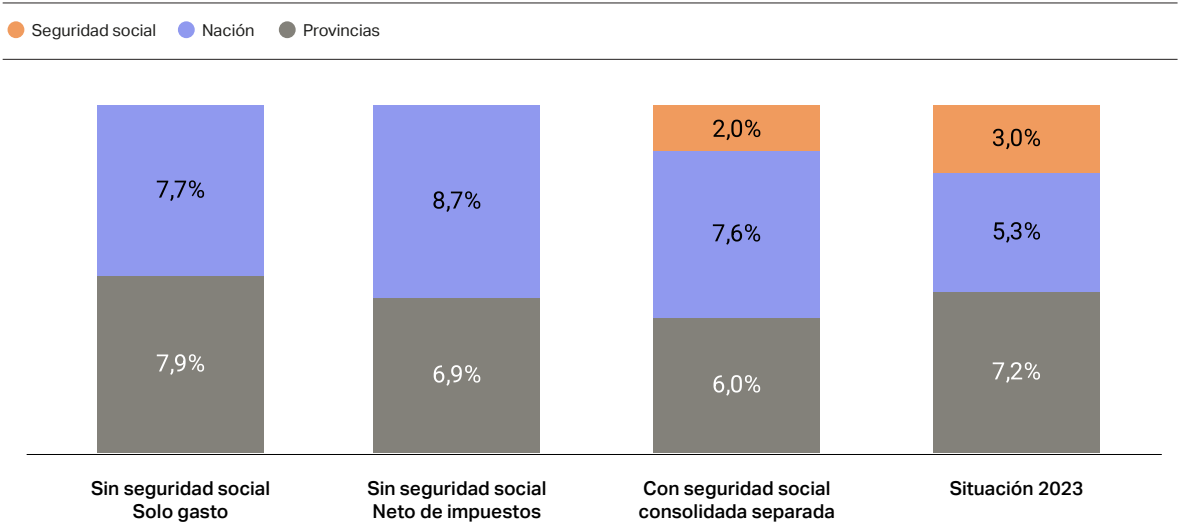
Gráfico 14



Hacia una nueva ley de coparticipación federal de impuestos

Participación primaria en los recursos coparticipables según opciones, eliminando todas las asignaciones específicas (en % del PIB). Promedio 2013-2022

Gráfico 14



Fuente: Fundar con base en Gasto Público Consolidado (MECON) y Presión Tributaria (DNIAF-MECON).

En las opciones comparables con la situación de 2023 —sin seguridad social—, las provincias recibirían en forma directa y automática de recursos coparticipables entre el 7,9% y el 6,9% del PIB. Tomando a la seguridad social como un tercer actor, recibirían 6% del PIB.

Distribución secundaria

Con base en la experiencia internacional, se describieron tres mecanismos para distribuir recursos entre jurisdicciones subnacionales: la igualación de ingresos, la igualación de costos y la equiparación de brechas. De los 24 países identificados, la mayoría utiliza una combinación de ingresos y costos, ya sea en forma separada (13 países) o en la forma de equiparación de brechas (cinco países).

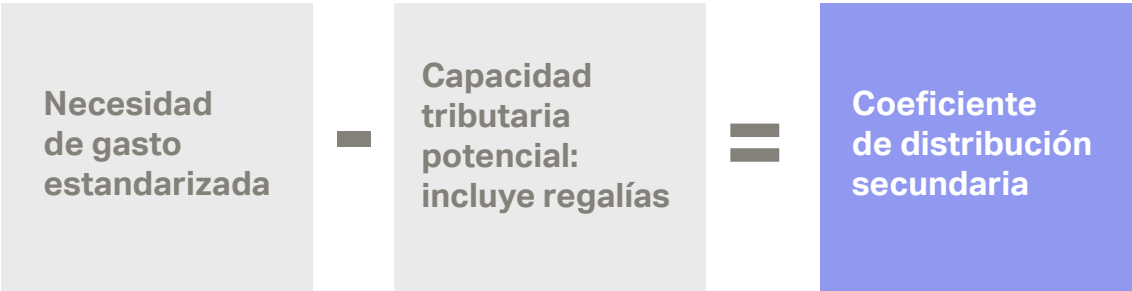
Siguiendo los lineamientos constitucionales ya mencionados y considerando la heterogeneidad de la Argentina, para alcanzar un criterio de reparto equitativo, es necesario contemplar el lado de los ingresos y el lado de los gastos. Si solo se considerara la dimensión de los gastos —población, por ejemplo—, se dejaría de lado el importante contraste que hay entre provincias en la capacidad de recaudación propia, profundizado por la dispersión de las bases tributarias y de los recursos naturales —que dan lugar a regalías.

Para establecer los criterios objetivos de reparto entre jurisdicciones, se propone utilizar el enfoque de equiparación de brechas, asumiendo que el coeficiente surge como la diferencia entre la participación de la jurisdicción en las necesidades estándares de gasto y su participación en la recaudación teórica de las bases tributarias propias subnacionales.



Esquema 2

Propuesta de distribución secundaria: equiparación de brechas



Fuente: Fundar.

Este sistema tiene un antecedente —aunque no exactamente igual— en la [Ley N° 20.221](#), considerada por algunos autores ([Porto, 2003](#)) como la perfección de la etapa del federalismo cooperativo que experimentó la Argentina: la distribución de recursos se basaba en variables relacionadas con el costo/gasto (población, densidad) y en la capacidad tributaria potencial (brecha de desarrollo).

El “perfeccionamiento” del federalismo cooperativo y el sistema *gap-filling*

Esquema 3

65%	Población	Estrecha relación entre los servicios públicos y el número de habitantes.	Equiparación de Costos
25%	Brecha de desarrollo	Compensar la relativa debilidad de la base tributaria de las provincias más rezagadas.	Equiparación de Ingresos
10%	Densidad	Compensar menores economías de escala en la prestación de los servicios públicos en las provincias de baja densidad de población.	Equiparación de Costos

Fuente: Fundar.

El objetivo es lograr la igualdad de oportunidades en todo el territorio, mediante la provisión de un nivel básico de bienes públicos y la necesidad de eficientización del gasto público federal.

Las necesidades estandarizadas de gasto, calculadas periódicamente por el nuevo organismo fiscal federal, responderían, además, al objetivo de lograr la igualdad de oportunidades en todo el territorio, mediante la provisión de un nivel básico de bienes públicos y la necesidad de eficientización del gasto público federal.

Por su parte, la consideración de la capacidad tributaria potencial no solo generaría fuertes incentivos para eficientizar la recaudación, sino también —y muy relacionado con el objetivo central de la propuesta— para armonizar los tributos propios (no compartidos). Esto requiere definir lo que la literatura denomina “sistema tributario representativo (de referencia)”, donde se armonizan hechos y bases imponibles así como alícuotas.

Las necesidades estándares de gasto y la capacidad tributaria potencial deberán incluir, o no, en cada nivel jurisdiccional, las prestaciones, aportes y contribuciones de la seguridad social, según se decida integrar total o parcialmente dicho sistema.

Anexo

Marcos institucionales para las relaciones fiscales intergubernamentales. Los casos de Australia, Sudáfrica y Estados Unidos

Australia. En 1999, el gobierno central (*Commonwealth*) y los gobiernos estatales firmaron el Acuerdo Intergubernamental sobre la Reforma de las Relaciones Financieras, que implicó una reforma sustantiva del sistema de tributación y transferencias intergubernamentales (verticales). Este acuerdo definió el sistema de transferencias de igualación —en función de las necesidades de gasto y capacidades tributarias—. Previamente, en 1992, se había creado el Consejo de Gobiernos Australianos (COAG, por sus siglas en inglés) para facilitar el consenso entre ellos en áreas de política nacional y proporcionar un medio para desarrollar enfoques de colaboración en asuntos problemáticos, así como supervisar las relaciones fiscales. Se trató de un acuerdo informal que nunca fue ratificado por un instrumento legal. Según [Chattopadhyay y Whittington \(2019\)](#), este consejo otorga al esquema australiano rasgos de “federalismo ejecutivo”. Si bien se trata de un foro de cooperación y colaboración entre los distintos niveles de gobierno, hay quienes sostienen que el gobierno de la *Commonwealth* es el “primero entre iguales” dentro del consejo, ya que el poder de convocatoria y de fijar el orden del día corresponde al primer ministro. Además, el gobierno de la *Commonwealth* opera como secretaría del COAG, que está integrado por el jefe del gobierno de la *Commonwealth* —el primer ministro—, los jefes de los gobiernos de los estados y territorios —primeros ministros y ministros principales— y el jefe de la Asociación Australiana de Gobiernos Locales. La toma de decisiones se realiza por consenso y, aunque no tiene poder formal ni jurídicamente vinculante, se espera que los jefes de gobierno las acaten. Los resultados de las reuniones del COAG se publican al final de cada reunión. Cuando se alcanzan acuerdos formales, estos pueden plasmarse en acuerdos intergubernamentales, incluidos los acuerdos nacionales y los acuerdos de asociación nacional.

Los estados y territorios tienen su propio órgano de coordinación horizontal, el Consejo para la Federación Australiana (CAF), creado mediante un memorando de entendimiento firmado entre los estados y los territorios en 2006. Está formado por los primeros ministros y ministros principales de los estados y territorios y sigue el modelo del Consejo de la Federación de Canadá. El CAF tiene presidencia rotatoria y su secretaría está financiada por todos los miembros; las decisiones se toman por consenso y no son formalmente vinculantes.

En lo que respecta a medidas de comportamiento, el Informe sobre Servicios Gubernamentales (RoGS, por sus siglas en inglés) es uno de los mecanismos de evaluación comparativa cooperativa más institucionalizados en un sistema federal. Se elaboró por primera vez en 1995 como resultado de la Revisión de la Prestación de Servicios Gubernamentales, que estableció un enfoque sistemático para informar datos comparativos sobre eficacia y eficiencia de los servicios gubernamentales. El gobierno central desempeña un papel facilitador en su elaboración, pero el RoGS funciona con un presidente y una secretaría imparciales, lo que facilita un entorno de colaboración y cooperación.

Sudáfrica. Como establecía la Constitución provisional de 1993, Sudáfrica creó inicialmente el Foro Intergubernamental. Sin embargo, con la complejización de las relaciones intergubernamentales, en 1999 fue sustituido por el Consejo de Coordinación del Presidente (PCC, por sus siglas en inglés), que se constituyó en el instrumento ejecutivo superior de las relaciones intergubernamentales y el ámbito ejecutivo más importante en el que los órdenes de gobierno provincial y local pueden influir en la formulación de políticas nacionales, aunque esté controlado por el Ejecutivo central. El PCC está formado por el presidente y el vicepresidente del país, los primeros ministros provinciales, los ministros nacionales responsables de los gobiernos provinciales y locales, las finanzas y la administración pública, y representantes de los gobiernos locales. Convocadas al menos dos veces al año, el presidente preside y fija el orden del día de las reuniones. El PCC dictamina resoluciones que no son vinculantes, aunque la mayoría de ellas suelen aplicarse. Además, los primeros ministros provinciales

Anexo

y los representantes de los gobiernos locales asisten a las sesiones especiales del gabinete nacional. En cuanto al control y la evaluación del rendimiento gubernamental, en 2005 la Oficina del Presidente recomendó la creación de un sistema de seguimiento y evaluación de todo el gobierno. El sistema fue diseñado para fortalecer el papel de la función de monitoreo dentro de los tres niveles de gobierno y facilitar una mejor toma de decisiones, rendición de cuentas y aprendizaje.

Estados Unidos. La Asociación Nacional de Gobernadores (NGA, por sus siglas en inglés) reúne —con excepciones ocasionales— a todos los jefes de gobierno de los estados en reuniones anuales para elaborar y aprobar posiciones políticas sobre asuntos nacionales. Estas posiciones son comunicadas a los miembros del Congreso por el personal de la NGA, mientras que los gobernadores a título individual desempeñan la misma función prestando testimonio en las audiencias del Congreso y ejerciendo presión sobre sus miembros o los del Ejecutivo. El Presidente de la Nación suele asistir a la reunión anual de la NGA. No existe un proceso coordinado o cooperativo para desarrollar temas formales de la agenda o iniciar acciones de seguimiento entre los dos niveles de gobierno. Además de la asociación nacional, existen varias asociaciones partidistas y regionales que desempeñan funciones similares.

Fuente: Fundar con base en [Chattopadhyay y Whittington \(2019\)](#) y [Parker \(2015\)](#).

Bibliografía

-
-
-

- Asociación Argentina de Contribuyentes (2023). Desigualdad fiscal entre provincias y mecanismos de salida del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.
- Abeles, M. y Villafañe, S. (coords.) (2022). Asimetrías y desigualdades territoriales en la Argentina: aportes para el debate, LC/TS.2022/146-LC/BUE/TS.2022/13, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Agüero Heredia, A. (2020). [Federalismo fiscal: el caso de Argentina](#), Jornadas de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNCuyo, Mendoza.
- Altavilla, C. (2020). [Derecho intrafederal y los nuevos estándares en las relaciones fiscales intergubernamentales en el federalismo argentino. Un análisis a 25 años de la reforma constitucional nacional \(1994-2019\)](#), *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, vol. 1, N° 43, pp. 27-55.
- Artana, D. A. y Moskovits, C. (1999). Efectos de la política fiscal nacional sobre la distribución regional y personal del ingreso, en Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, [La distribución del ingreso en la Argentina](#), FIEL, sec. V, cap. 3, pp. 483-541.
- Bernal, M. y Pucheta, N. (2017). Implicaciones institucionales, jurídicas y financieras de la ausencia de un pacto fiscal en el federalismo argentino, *RJUAM. Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, N° 36, 2017-II, pp. 51-74.
- Bertín, H. D. (2022). [La previsión social en Argentina: Pasado, presente y futuro](#), Editorial Librería Juris.
- Boadway, R. (2015). "Inter-governmental transfers: rationale and policy", en Ahmad, E. y Brosio, G., *Handbook of Multilevel Finance*, Northampton (MA), Edward Elgar.
- Boex, J. y Martínez Vázquez, J. (2007). [Designing intergovernmental equalization transfers with imperfect data: Concepts, practices, and lessons](#), en Martínez Vázquez, J. y Searle, B. (eds.), *Fiscal Equalization*, Springer.
- Brennan, G. y Buchanan, J. M. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press.
- Carrera, I., Chaumeil, P., Pintor, B., Santana, M. y Szulacki, T. (2023). [Desequilibrios del federalismo argentino. Una aproximación fiscal en clave histórica](#), Cuadernos de Economía, N° 82, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Cetrángolo, O. y Folgar, J. (2017). [Apuntes sobre el pacto fiscal entre Nación y las provincias](#), Fundación CECE.
- Chattopadhyay, R., y Whittington, L. (2019). [Apex-level intergovernmental relations in federal systems: Comparative perspectives and lessons for the Indian context](#) [Conferencia]. Fifteenth Finance Commission of India; Forum of Federations.
- Chisari, O. et al. (1996). Propuesta para un sistema Tributario Federal, Cuadernos de Economía, N° 3, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- CIPPEC (2006). [La coparticipación en su laberinto. Ponencias del VIII Seminario sobre Federalismo Fiscal](#), CIPPEC, IAE, FCE-UNLP, Honorable Senado de la Nación.
- Colina, J. (2024). [Oportunidad inédita para eliminar la coparticipación](#), *El Economista*, 19 de diciembre.
- Colina, J., Seggiaro, C. y Giordano, O. (2022). *Una vacuna contra la democracia*, Buenos Aires, Babel Editorial.
- Cont, W., Porto, A. y Juarros, P. (2017). [Regional income redistribution and risk-sharing: Lessons from Argentina](#), *Journal of Applied Economics*, vol. XX, N° 2.
- Cuervo, M. A. y Guadagni, A. A. (2020). *Hacia un nuevo federalismo fiscal. Historia, crítica y propuesta*, Buenos Aires, Universidad de Belgrano.
- De las Nieves Puglia, M., Bendersky, A., De la Fuente, X., Santellán, C. y Nadur, Y. (2025). [El futuro de los cuidados. Una herramienta para la adaptación a la transición demográfica](#), Fundar.
- Di Gresia, L. (2024). Financiamiento del sistema previsional y puja por la renta federal. XXVII Seminario de Federalismo Fiscal FCE-UNLP, Santa Fe, 31 de mayo.
- Di Gresia, L., Porto, A. y Puig, J. (2020). [Marco de la descentralización fiscal: evolución y situación actual](#), Documentos de Trabajo del CEFIP, N° 38.
- Dougherty, S. y Forman, K. (2021). [Evaluating Fiscal Equalization: Finding the Right Balance](#), OECD Working Papers on Fiscal Federalism, N° 36.
- Dougherty, S., Harding, M. y Reschovsky, A. (2019). [Twenty years of tax autonomy across levels of government: measurement and applications](#), OECD Working Papers on Fiscal Federalism, N° 29.
- Fernández Felices, D., Guardarucci, I. y Puig, J. (2016). [Incidencia distributiva del sistema tributario argentino](#), *Estudios Económicos*, vol. 33, N° 67, pp. 23-46.
- Garriga, M., García, T. y Porto, A. (2024). [La Coparticipación Federal de Impuestos \(CFI\) vuelve al centro de la escena fiscal: la distribución de la Coparticipación Federal de Impuestos. ¿Un socio oculto?](#), CEFIP-IIE-FCE-UNLP.
- Garriga, M., y Rosales, W. (2020). [Puja federal en el financiamiento de los regímenes previsionales](#) (Documento de trabajo No. 039). CEFIP - Universidad Nacional de La Plata.
- Gervasoni, C. (2021). [Federalismo, desarrollo y democracia en la Argentina contemporánea](#), *Investigaciones y Ensayos*, vol. 1, N° 72.
- Gillis, R. (2023). [Rethinking the division of tax room and revenue in fiscal federalism](#), *University of Toronto Law Journal*, vol. 73, N° 2, pp. 174-215.
- Gómez Sabaini, J. C., Rossignolo, D. y Santieri, J. J. (2002). [La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino](#), ILPES-CEPAL.
- González, L. (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, pp. 551-588.
- González, B., Goycoa, F., Sáez Navascués, S., Franzese, F., Gaya, R., Vitola, A. y Waldman, J. (2021). [Coparticipación Federal de Impuestos. Revisión histórica y situación actual](#),

Cuadernos de Economía, N° 80, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

- Granato, L. (2015). [Federalismo argentino y descentralización: sus implicancias para la formulación de políticas públicas](#), *Revista Prolegómenos*, vol. 18, N° 36, pp. 117-134.
- IERAL (2020). [Autonomía fiscal de las provincias argentinas: ¿Cómo mejorar para lograr un mayor crecimiento económico?](#), *Monitor Fiscal*, año 13, N° 33.
- Inman, R. P. (2003). Transfers and bailouts: Enforcing local fiscal discipline with lessons from U.S. federalism, en Rodden, J. A., Eskeland, G. y Litvack, J. (eds.), *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*, The MIT Press, pp. 35-83.
- Jiménez J. P., Muñoz, A. y Radics, A. (2022). Desigualdad regional, recursos naturales e igualdad fiscal subnacional en América Latina, en VV.AA., [10 años de gestión pública intergubernamental en Iberoamérica: finanzas, instituciones y nuevos retos](#), Madrid, Gobierno de España/IEF/AFIL, cap. 9, pp. 193-215.
- Jorge, R. y Tonetti, C. (2022). Estimación de la brecha en el intercambio de recursos entre la provincia de Santa Fe y la Nación, *Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*.
- Kuhlmann, S., Proeller, I., Schimanke, D. y Ziekow, J. (eds.) (2021). [Public administration in Germany](#), Palgrave Macmillan.
- Kornai, J. (1986). [The soft budget constraint](#), *Kyklos*, vol. 39, N° 1.
- Kornai, J., Maskin, E. y Roland, G. (2003). [Understanding the soft budget constraint](#), *Journal of Economic Literature*, vol. 41, N° 4.
- Lacroix Eussler, S. y Moscovich, L. (2023). [De/centralization in Argentina, 1862-2020](#), *Regional & Federal Studies*, vol. 33, N° 72, pp. 1-29.
- Leiras, M. (2013). [Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales](#), en Acuña, C. H. (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en política argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI/Fundación OSDE, pp. 209-248.
- Lódola, A., Moskovits, C. y Zack, G. (2024). [Hacia un sistema tributario federal armónico: diagnóstico y propuestas](#), Fundar.
- Moskovits, C. (2024). [Argentina, un país federal en la encrucijada](#). Konrad-Adenauer-Stiftung – Oficina Argentina.
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: a study in public economy*, Nueva York, McGraw Hill.
- Núñez Miñana, H. (1994). [Finanzas Públicas](#), Buenos Aires/Bogotá, Ediciones Macchi.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W.E. (2005). [Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism](#), *International Tax and Public Finance*, vol. 12, pp. 349-373.
- OECD (2021). [Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work](#). OECD Publishing, Paris.
- Otero, G. (coord.) (2004). [Redistribución Regional y Discriminación en el Sistema Fiscal Argentino](#), Cuadernos de Economía, N° 68, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Otero, G. (coord.) (2006). [Estimación de las necesidades de gasto de las provincias argentinas](#), Cuadernos de Economía, N° 73, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Parker, J. (2015). [Comparative Federalism and Intergovernmental Agreements: Analyzing Australia, Canada, Germany, South Africa, Switzerland and the United States](#). Routledge.
- Porto, A. (1999). [Preguntas y Respuestas sobre Coparticipación Federal de Impuestos](#), Documento de Trabajo N° 17, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- Porto, A. (2003). [Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos](#), Documentos de Federalismo Fiscal, N° 2, Buenos Aires, Universidad Nacional de La Plata.
- Porto, A. (2004). [Finanzas públicas subnacionales: la experiencia argentina](#), Documentos de Federalismo Fiscal, N° 12, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- Porto, A. (2018). [Revisión sobre la distorsión del impuesto a los ingresos brutos](#), Blog de Economía del Sector Público, 24 de agosto, Maestría en Finanzas Públicas, Provinciales y Municipales, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- Porto, A. y Di Gresia, L. (2022). La conflictiva relación Nación-Provincias en la arena fiscal.
- Porto, A., Di Gresia, L. y Puig, J. (2023). [Políticas de endu-recimiento de la restricción presupuestaria provincial. Argentina. 1988-2021](#), Working Papers 4685, Asociación Argentina de Economía Política.
- Porto, A. et al. (1996). Estudio sobre Finanzas Provinciales y el sistema de Coparticipación Federal de Impuestos, Cuadernos de Economía, N° 15, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Radics, A., Vázquez, F., Pérez Benítez, N. y Ruelas, I. (2022). [Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe](#), BID/CEPAL.
- Sabatto, D. (2021). [Los mecanismos de distribución de recursos federales: criterios, parámetros y desafíos](#), *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas*, vol. 5, N° 3, pp. 95-143.
- Simison, E. (2015). [Distribuyendo transferencias discrecionales: Argentina entre la centralización fiscal y la desnacionalización del sistema de partidos](#), *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, vol. 9, núm. 1, mayo, 2015, pp. 93-118.
- Spahn, P. B. (2007). [Managing fiscal conflicts \[Ponencia en conferencial\]](#), en *The International Conference on Federalism 2007*, vol. II: Managing Fiscal Conflicts, Forum of Federations.

- Tobes, L. y Traverso, A. (2023). [Recaudación nacional: ¿cuánto aportan y cuánto reciben las provincias?](#), Cuadernos de Economía, N° 81, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Tommasi, M. (2002). [Federalism in Argentina and the reforms of the 1990s \(Working Paper No. 48\)](#). Universidad de San Andrés, Departamento de Economía.
- Tremblay, J.-F. (2023). Comparative Perspectives on Fiscal Federalism Systems, en Tremblay, J.-F. (ed.), [The Forum of Federations Handbook of Fiscal Federalism](#), Cham, Palgrave Macmillan.
- Valdesalici, A. (2018). [Defining fiscal federalism](#), en Valdesalici, A. y Palermo, F. (eds.), *Comparing Fiscal Federalism*. Brill.
- Vega, J. A., Araujo Furlan, S. G. y Zavi, C. V. (2019). La Ley de Coparticipación Federal: una mora injustificada, 52° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.
- 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?](#)
- Verneti, L. (2020). [Consenso Fiscal. Una mirada desde la teoría de los juegos](#), *Derechos en Acción*, vol. 14, N° 14, pp. 364-364.
- Verneti, L. y Capellano, L. M. (2024), Regímenes de recaudación coordinados: análisis de su funcionamiento y de la pretensión de su eliminación, *Doctrina Tributaria*, N° 536, Errepar, pp. 989-1004.
- Von Hagen, J. (2007). Achieving economic stabilization by sharing risk within countries, en Boadway, R. y Shah, A. (eds.), [Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice](#), Washington, Banco Mundial.
- Wildasin, D.E. (1997). [Externalities and bailouts: hard and soft budget constraints in intergovernmental fiscal relations \(English\)](#), Policy Research Working Paper, N° WPS 1843, Washington, World Bank Group.
- Wildasin, D. E. (2004). [Global competition for mobile resources: Implications for equity, efficiency, and political economy](#). *CESifo Economic Studies*, vol. 52, N° 1, pp. 61-111.
- Wildasin, D.E. (2008). Fiscal Federalism, en *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Weingast, B. R. (2009). [Second Generation Fiscal Federalism: The implications of Fiscal Incentive](#), *Journal of Urban Economics*, vol. 65, N° 3, pp. 279-293.
- Weissert, C. S. (2023). Local Government Competition and Institutional Quality: Implications for Democracy and Corruption, *Journal of Federal Studies*, vol. 45, N° 2, pp. 134-158.

Acerca del equipo autoral

Agustín Lódola

Licenciado en Economía de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), con Posgrado en Economía (Universidad Torcuato Di Tella) y en Macroeconomía (UNLP). Profesor titular en la UNLP. Se especializa en finanzas públicas y medición de la economía.

Cynthia Moskovits

Economista Senior de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), licenciada en Economía (UBA), con Maestría en Economía (UCEMA). Se especializó en finanzas públicas y macroeconomía.

Guido Zack

Investigador de Fundar. Doctor en Análisis Económico (universidades de Alcalá y Complutense de Madrid) y licenciado en Economía (UBA). Se especializa en política económica, macroeconomía y economía internacional.

Equipo de Fundar

Dirección ejecutiva: Martín Reydó

Dirección de proyectos: Lucía Álvarez

Revisión institucional: Juan Martín Ianni

Coordinación editorial: Juan Abadi

Corrección: Mara Sessa

Diseño: Micaela Nanni

Lódola, Agustín
Hacia una nueva coordinación tributaria federal / Agustín Lódola ; Cynthia Moskovits ; Guido Zack. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fundar , 2025.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-631-6610-48-5

1. Economía. 2. Administración Fiscal. 3. Administración Provincial. I. Moskovits, Cynthia II. Zack, Guido III. Título
CDD 343.04

ISBN 978-631-6610-48-5



