



ANÁLISIS DE LA RELACIÓN FISCAL NACIÓN-PROVINCIAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS RECURSOS

Gabriel Esterelles
Director General

Martín López Amorós
Director de Análisis Fiscal Tributario

Marcela de Maya - Analía Fortes
Analistas

29 de diciembre de 2025

ISSN 2683-9598

Índice de contenidos

Introducción.....	3
Universo de análisis	4
Evolución de los recursos tributarios totales.....	4
Evolución de la recaudación de impuestos nacionales neta de Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social.....	6
Distribución en base caja de los recursos tributarios nacionales	10
Panorama general.....	10
Distribución a las provincias por Coparticipación Federal de Impuestos y Leyes Especiales	12
Distribución de ingresos tributarios a las Instituciones de la Seguridad Social.....	17
Otros destinos de la recaudación tributaria nacional	19
Ingresos tributarios de la Administración Pública Nacional y la Administración Central	19
Provincias	21
Recursos tributarios propios.....	21
Otros recursos propios.....	25
Recursos transferidos por la Nación.....	28
Midiendo el federalismo fiscal.....	34
Conclusiones.....	37

Índice de cuadros

Cuadro 1. Distribución de los ingresos tributarios nacionales y provinciales.....	11
Cuadro 2. Evolución del porcentaje de coparticipación secundaria de CABA	15
Cuadro 3. Revisión de acuerdos Nación – Provincias	16
Cuadro 4. Impuestos con impacto en la distribución efectiva entre Nación y provincias	17
Cuadro 5. Distribución de los ingresos tributarios de recaudación nacional (base caja)	20
Cuadro 6. Recursos tributarios propios provinciales	25
Cuadro 7. Indicadores de recursos de origen provincial	27
Cuadro 8. Indicadores de recursos de origen provincial	27
Cuadro 9. Recursos de origen provincial.....	27
Cuadro 10. Cálculo teórico del impacto fiscal de la descentralización de recursos entre 2016-2023	33
Cuadro 11. Recursos tributarios de recaudación propia en relación al gasto total y en personal	36

Índice de gráficos

Gráfico 1. Recaudación de impuestos nacionales y provinciales	5
Gráfico 2. Etapas de presión tributaria.....	5
Gráfico 3. Recaudación de impuestos nacionales, netos de Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social	6
Gráfico 4. Composición de la recaudación de impuestos nacionales neta de Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social	8
Gráfico 5. Recaudación y distribución base caja de impuestos entre Nación y Provincias	10
Gráfico 6. Distribución de los ingresos tributarios nacionales y provinciales netos de Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social (base caja)	12

Gráfico 7. Transferencias automáticas a provincias por Coparticipación Federal de Impuestos y Leyes Especiales (base caja)	13
Gráfico 8. Recursos provenientes de impuestos nacionales distribuidos a las Instituciones de la Seguridad Social (base caja)	18
Gráfico 9. Ingresos tributarios provenientes de impuestos nacionales distribuidos a Organismos Descentralizados y Asignaciones Específicas (base caja)	19
Gráfico 10. Distribución de los ingresos tributarios de recaudación nacional (base caja)	21
Gráfico 11. Recaudación provincial por impuesto.....	23
Gráfico 12. Recaudación tributarios propios provinciales	24
Gráfico 13. Otros recursos propios provinciales	26
Gráfico 14. Transferencia de nación a provincias.....	28
Gráfico 15. Transferencia de nación a provincias	29
Gráfico 16. Composición de las transferencias presupuestarias del gobierno nacional según destino del gasto	30
Gráfico 17. Principales programas presupuestarios del gobierno nacional	31
Gráfico 18. Recursos totales de las provincias	34
Gráfico 19. Recursos tributarios de recaudación propia sobre gasto	35
Gráfico 20. Recursos propios / gasto total y Recursos propios / gasto de personal	37

RESUMEN EJECUTIVO

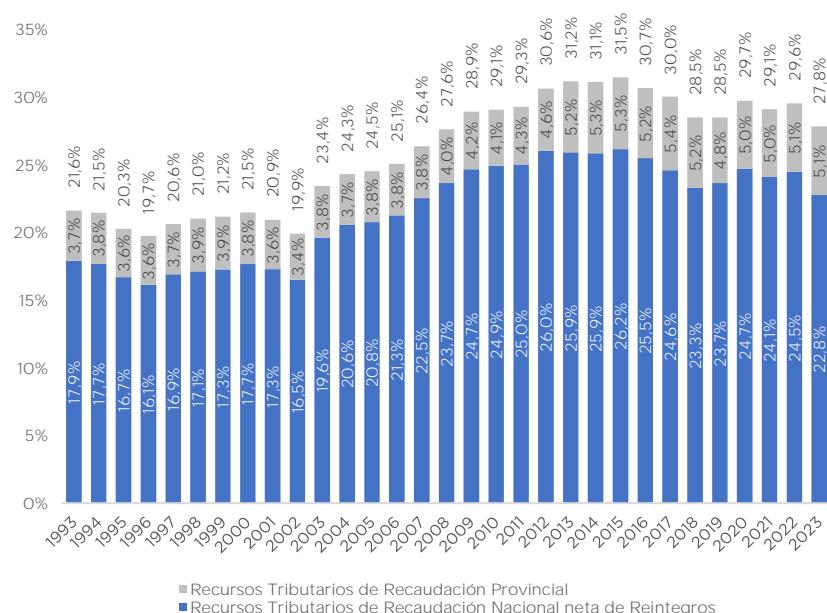
Los recursos tributarios constituyen la principal fuente de ingresos genuinos del Estado. En Argentina, la recaudación de los tributos nacionales se encuentra centralizada en el gobierno nacional y su posterior distribución a las provincias se realiza mediante el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, que se apoya en economías de escala derivadas de un único organismo recaudador. Paralelamente, las provincias cuentan con potestad para recaudar tributos propios, por lo que sus recursos tributarios se integran tanto por ingresos de origen nacional como provincial, los cuales forman parte a su vez del conjunto de recursos totales de cada nivel de gobierno.

En ese marco general, este trabajo se propuso revisar, para el período comprendido entre 1993 (año de implementación de la Ley 24.156¹) y 2023², la evolución de la recaudación de impuestos nacionales y su distribución primaria y secundaria, el comportamiento de los recursos tributarios de origen provincial, y la composición de los recursos provinciales, con un análisis en particular de la incidencia de las transferencias automáticas y no automáticas desde la Nación. El estudio constituye además un aporte de carácter metodológico, al conciliar la recaudación tributaria con su distribución. Dados los múltiples cambios observados en los criterios de registro a lo largo de los treinta años de análisis, se debió llevar adelante un trabajo de armonización de dichos criterios y de las series para permitir una exposición más realista de la evolución de largo plazo de la distribución de los recursos tributarios.

Con tal fin, se analiza un universo asimétrico: mientras que en el caso de la Nación se estudian únicamente los recursos tributarios y de la seguridad social (aunque estos últimos son excluidos en la mayor parte del análisis por motivos que serán oportunamente expuestos), en el caso de las provincias el universo de análisis es el de los recursos totales. Esto último responde a la necesidad de dimensionar la importancia relativa de los recursos tributarios propios y de las transferencias automáticas y no automáticas recibidas desde la Nación.

Recaudación de impuestos nacionales y provinciales

% del PIB



El gráfico ilustra la evolución de la presión tributaria de impuestos nacionales y provinciales. Durante el período de análisis, la recaudación de impuestos por parte de la Nación -incluyendo a los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social- representó en promedio el 83,5% de la recaudación total (sumando recursos tributarios de recaudación nacional y provincial), mientras que el restante 16,5% se correspondió con tributos de recaudación provincial (21,7% del PIB y 4,3% del PIB en promedio, respectivamente).

FUENTE: OPC, en base a ARCA, DNAP e INDEC

¹ Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control.

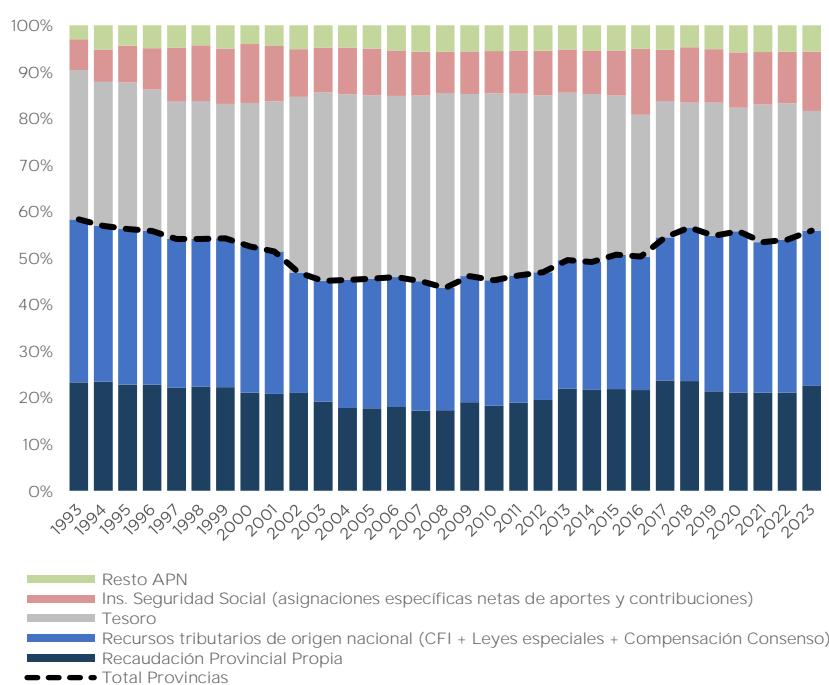
² Último año de información disponible al momento de realizar este trabajo.

El estudio ahonda, una vez presentada la evolución general de la recaudación, en las causas de variación de la presión tributaria nacional. En ese sentido, se identifican cuatro etapas: 1993-2002 (estabilidad en la presión tributaria, aunque con cambios significativos en la composición de la recaudación), 2003-2015 (aumento de la presión tributaria), 2016-2018 (reversión de la tendencia) y 2019-2023 (nuevamente tendencia al alza de la presión tributaria, con una baja en 2023 por cuestiones coyunturales).

Allí se identifican tanto modificaciones normativas como determinantes macroeconómicos que explican la evolución de la presión tributaria nacional a lo largo de las cuatro etapas identificadas. Aunque el relevamiento identifica múltiples causas detrás de la dinámica recaudatoria nacional, caben destacar la creación del Impuesto a los Créditos y Débitos en 2001, el aumento de la incidencia de los impuestos al comercio exterior a partir de 2002 (por la reimplantación de los Derechos de Exportación, la suba del tipo de cambio y los elevados precios de las materias primas), la implementación por cinco períodos fiscales del Impuesto PAIS a partir de 2020, y las oscilaciones en la incidencia del Impuesto a las Ganancias producto de sucesivas reformas del impuesto y de la incidencia del contexto macroeconómico.

Distribución de los ingresos tributarios nacionales y provinciales netos de Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social (base caja)

% de la recaudación tributaria total



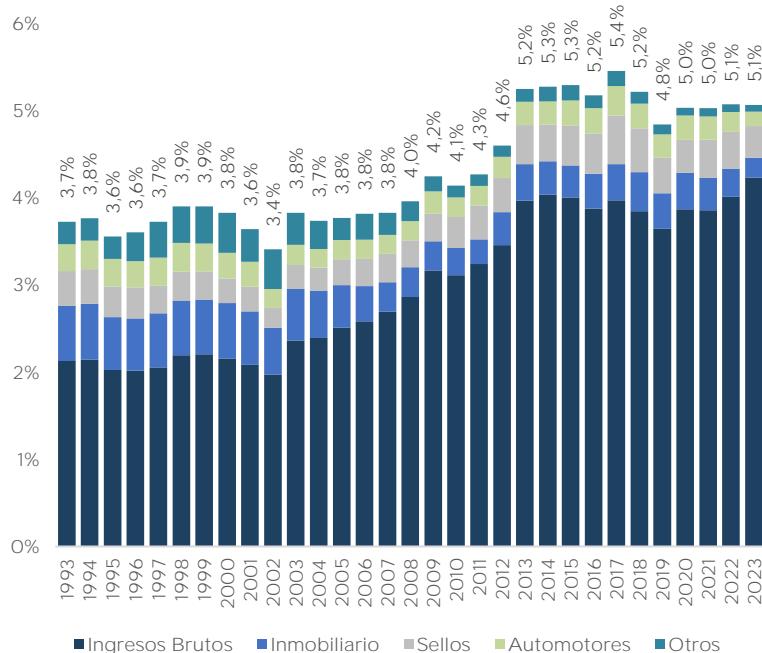
Entre 1993 y 2023, las provincias percibieron entre el 45,0% (2007) y el 58,3% (1993) de los recursos tributarios totales recaudados por ellas y la Nación³. El Tesoro percibió entre el 25,7% (2023) y el 41,8% (2008), mientras que las Instituciones de la Seguridad Social registraron una participación de entre 6,6% (1993) y el 4,1% (2016). En promedio, las provincias obtuvieron el 51,0% de la recaudación total de ambos niveles de gobierno (30,1 p.p. corresponden a recursos de recaudación nacional), mientras que el Sector Público Nacional no Financiero (SPN) obtuvo el 49,0% restante.

FUENTE: OPC, en base a ARCA, DNAP e INDEC

³ Se contemplan sólo recursos impositivos y sobre el comercio exterior, netos de aportes y contribuciones a la seguridad social.

Recaudación provincial por impuesto

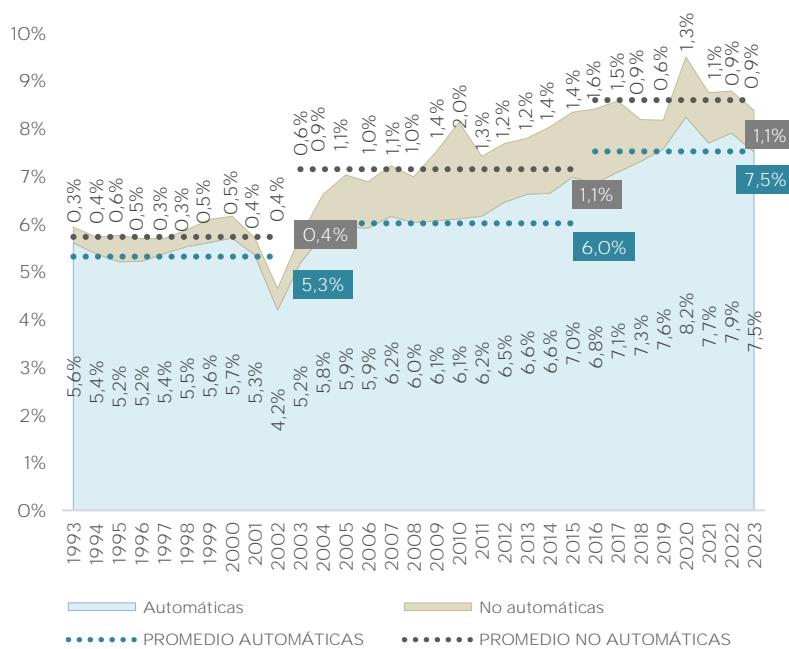
% del PIB



FUENTE: OPC, en base a DNAP e INDEC

Transferencia de nación a provincias

% del PIB



FUENTE: OPC, en base a DNAP y E-SIDIF

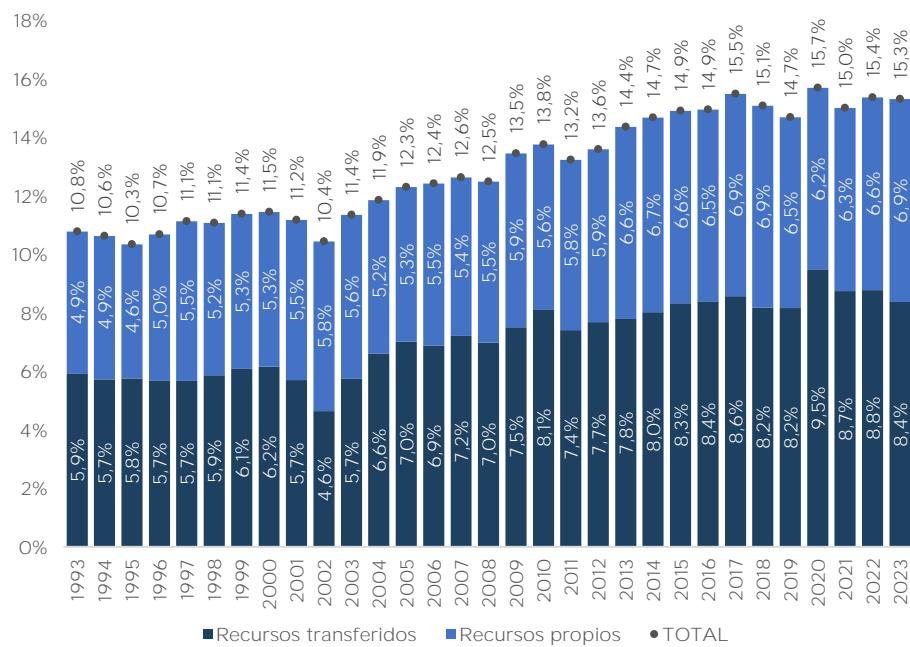
Por su parte, el crecimiento de la recaudación tributaria provincial estuvo liderado por el Impuesto a los Ingresos Brutos, que pasó de promediar el 2,1% del PIB en los años '90 al 4,0% del producto entre 2020 y 2023. Fue a partir de 2003 que se registró la mayor parte de los cambios normativos en este impuesto en varias provincias, generalmente enfocados en el aumento de alícuotas, la eliminación de exenciones y el salto tecnológico de las administraciones tributarias provinciales, que mejoró la cobrabilidad. A partir de 2018 se produjo una reversión parcial de las dos primeras cuestiones en el marco del Consenso Fiscal 2017.

Las transferencias del gobierno nacional a las provincias se pueden clasificar en automáticas (Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, Leyes Especiales y Compensación del Consenso Fiscal) y no automáticas (mayoritariamente programas presupuestarios dispuestos por el Estado Nacional). A lo largo del periodo las transferencias no automáticas fueron cambiando su composición, lo que produjo que el grado de discrecionalidad asociado también fuera fluctuando. Se observa que las transferencias del gobierno nacional han crecido de manera sostenida en términos del PIB.

A modo de conclusión, se presenta en el gráfico siguiente el total de los recursos provinciales, discriminados entre propios y transferidos, para el consolidado de las 24 provincias en porcentaje del PIB. Se observa que ha predominado una tendencia al incremento de los recursos de las provincias a lo largo del período de análisis, tanto por el crecimiento de los recursos de origen provincial como por el aumento de las transferencias realizadas por la Nación, en el marco del gradual aumento de los gastos asociados a los servicios transferidos por la Nación, el aporte al sostenimiento de las cajas previsionales no transferidas y otras responsabilidades de gastos que requieren recursos para su financiamiento.

Recursos totales de las provincias

% del PIB



FUENTE: OPC, en base a DNAP, E-SIDIF e INDEC

En la mirada de largo plazo la tendencia dominante es de incremento de los recursos provinciales totales. Aún en las etapas de crecimiento significativo de las trasferencias automáticas, no se verifica una reducción de las no automáticas. Se puede observar, entonces, un crecimiento neto de la participación de los gobiernos provinciales en los recursos fiscales, es decir, una mayor descentralización del producido de los recursos por parte del gobierno nacional.

Por último, el trabajo aporta un análisis cuantitativo del Federalismo fiscal argentino. Para ello, revisa el grado de correspondencia fiscal evaluado con indicadores que vinculan recursos propios con gastos de las provincias. Estos indicadores muestran que la mayoría de las provincias han incrementado sus recursos propios como porcentaje del gasto total.

Introducción

Los recursos provenientes de la recaudación de impuestos constituyen los ingresos genuinos de todo Estado. En el caso argentino, su sistema de gobierno dispone que la recaudación de ciertos tributos se encuentre centralizada en el gobierno nacional y que su distribución posterior se efectúe mediante transferencias automáticas a los gobiernos provinciales. Este sistema se denomina Coparticipación Federal de Impuestos, y se fundamenta en aprovechar las economías de escala que tienen lugar al existir un único organismo recaudador, como la reducción de costos operativos y la unicidad de información sobre conceptos y montos recaudados. En paralelo, las provincias también se encuentran facultadas a cobrar tributos propios, por lo que su masa de recursos tributarios disponibles se constituye por aquellos de origen nacional y los de origen provincial. A su vez, tanto para la Nación como para las provincias, los recursos tributarios constituyen una parte del universo de los recursos totales.

Con el objetivo de revisar el desempeño de la recaudación en ambos niveles de gobierno y la distribución de los tributos nacionales durante las tres décadas que tuvieron lugar desde 1993 -año de implementación de la Ley N° 24.156⁴- a 2023⁵, la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación publica este trabajo. El mismo pretende, a la vez, ser un aporte en materia metodológica respecto del modo de evaluar conjuntamente recaudación y distribución al momento de realizar análisis de tipo tributario.

El informe se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se expone la evolución de los recursos tributarios recaudados por ambos niveles de gobierno aplicando dos enfoques. El primero de ellos, considerando la totalidad de los recursos recaudados: impositivos, provenientes del comercio exterior y los Aportes y Contribuciones de la Seguridad Social. El segundo, desestima los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social. En ambos casos se observa una tendencia al aumento de la presión tributaria nacional y provincial, aunque con etapas de comportamiento dispar.

El siguiente apartado expone la distribución de los recursos netos de los ingresos de la seguridad social, lo que en términos presupuestarios se ve reflejado como ingresos tributarios de las diversas jurisdicciones que componen el Sector Público Argentino. Esta parte del trabajo aporta la originalidad de conectar recaudación de tributos con su respectiva distribución, dos conceptos que en la práctica del análisis presupuestario suelen evaluarse separadamente. Puede apreciarse en esta parte del trabajo que, durante el período 1993 -2023 las provincias obtuvieron en promedio el 51% de los recursos recaudados mientras que la Nación obtuvo el 49% restante.

El tercer apartado revisa la dinámica de los recursos provinciales en sus diferentes clases: recursos tributarios propios, otros recursos propios y aquellos transferidos por Nación. En esta sección se busca conocer en detalle los recursos disponibles para las provincias. En ese sentido, para el caso de las provincias se amplía el universo de recursos más allá de lo tributario, a fin principalmente de dimensionar el peso de éstos y comprender la interacción entre su evolución y la de otros recursos provinciales.

En el cuarto apartado se efectúan observaciones referidas al funcionamiento del federalismo fiscal argentino. En este sentido, se revisa la evolución de indicadores de correspondencia fiscal. Finalmente, se exponen las conclusiones, donde se revisan los aspectos destacados de cada sección.

⁴ Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control.

⁵ Último año de información disponible al momento de realizar este trabajo.

Universo de análisis

Este documento busca realizar un aporte en materia de análisis de la relación fiscal Nación-provincias desde el punto de vista de los recursos. Con ese objetivo, se ha optado por un universo asimétrico de recursos entre Nación y provincias. En el caso de la Nación, el foco de análisis estará puesto en los recursos tributarios, ya que son éstos los que son luego parcialmente distribuidos a las provincias en el marco de la coparticipación federal de impuestos, leyes especiales y compensación por el Consenso Fiscal.

Para el caso de las provincias, se analiza el universo completo de recursos, que incluye, pero excede a los recursos tributarios, tanto de origen nacional como provincial. En ese sentido, se analizan los recursos tributarios propios, los otros recursos propios, y los recursos transferidos por la Nación, de manera automática y no automática. Esta ampliación del universo con respecto al utilizado para la Nación responde, por un lado, al objetivo de dimensionar la relevancia de los recursos de origen nacional en las finanzas provinciales. Y, por otro lado, a la importancia de analizar la evolución de los recursos transferidos por la Nación a las provincias no de una manera aislada, sino de manera complementaria con otros factores relevantes del federalismo fiscal, como la generación de recursos propios por parte de las provincias y sus compromisos en materia de gastos.

Evolución de los recursos tributarios totales

El propósito de esta sección es brindar un panorama general sobre la evolución de la recaudación tributaria por nivel de gobierno. Como se observa en el Gráfico 1, la mayor parte de la presión tributaria se encuentra explicada, por los tributos de recaudación nacional. Se contabiliza dentro de este universo a todo tributo recaudado por ARCA⁶, incluyendo a los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social que, por razones que se explicarán más adelante, se excluirán del análisis durante la mayor parte de este trabajo.

Entre 1993 y 2023, la recaudación de impuestos por parte de la Nación -incluyendo a los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social- representó en promedio el 83,5% de la recaudación total (sumando recursos tributarios de recaudación nacional y provincial), mientras que el restante 16,5% se correspondió con tributos de recaudación provincial. No se toma en cuenta en este trabajo la presión tributaria municipal, debido a la falta de información completa y homogénea a lo largo del período estudiado.

Durante el lapso que va de 1993 a 2023 la presión tributaria total (neta de devoluciones y reintegros) se incrementó en 6,2 pp. del PIB punta a punta, pasando de 21,6% del producto a 27,8%. La mayor parte de este incremento estuvo explicada por el aumento de la presión tributaria de recaudación nacional, que en ese intervalo temporal creció en 4,9 pp. punta a punta. Los tributos de recaudación provincial, por su parte, aportaron un incremento adicional de la presión tributaria total de 1,3 pp. punta a punta.

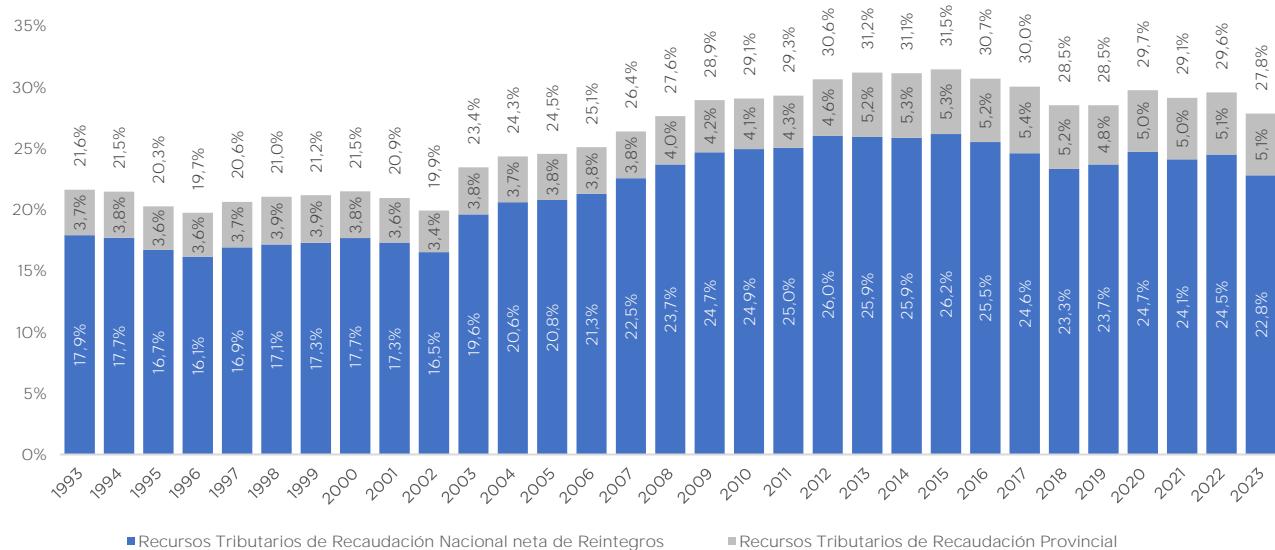
En ese contexto general, se distinguen en el Gráfico 1 cuatro etapas bien diferenciadas. La primera, entre 1993 y 2002, estuvo caracterizada por cierta estabilidad de la presión tributaria total, ubicándose -en promedio- en 20,8% del PIB. A partir de 2003 se inició una nueva fase que se extendió hasta 2015. A lo largo del período, la presión tributaria promedio pasó a 27,9% del PIB. A partir de 2016 se inició una fase de declinación de la presión tributaria total respecto al quinquenio previo, que posteriormente vuelve a crecer a partir de 2020 en adelante, con una baja en 2023. Este

⁶ Por una cuestión de disponibilidad de información y homogeneidad de fuentes, solo se cuenta como recaudación Nacional aquella que es realizada por ARCA. Esto implica que no se contabilizan recursos como el Impuesto a las Pasajes al Exterior o el Fondo Nacional del Tabaco, entre otros.

último dato fue producto en buena medida de la sequía que afectó a la recaudación de derechos de exportación y de las modificaciones introducidas en el Impuesto a las Ganancias referidas al régimen de retención del impuesto sobre el trabajo personal. Los determinantes de la dinámica de la presión tributaria a nivel nacional y provincial serán analizados con más detalle en las secciones subsiguientes.

Gráfico 1. Recaudación de impuestos nacionales y provinciales

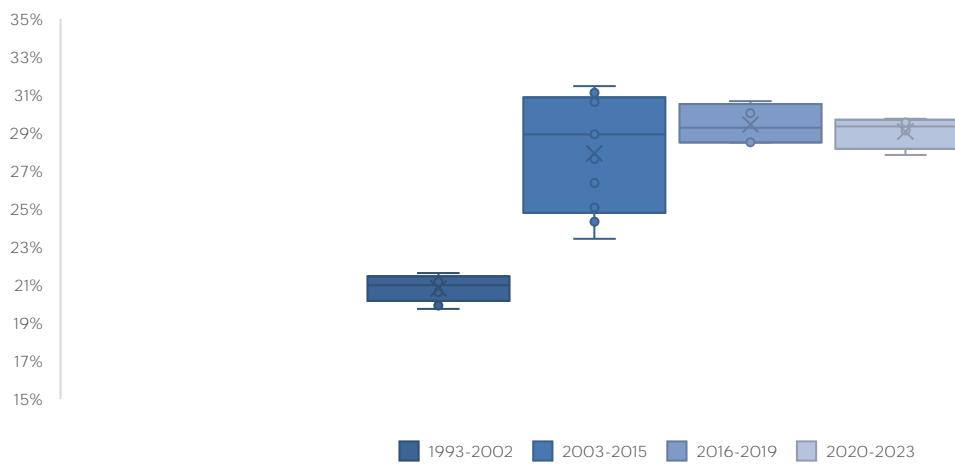
% del PIB



FUENTE: OPC, en base a ARCA, DMAP e INDEC

Gráfico 2. Etapas de presión tributaria

% del PIB



FUENTE: OPC, en base a ARCA, DMAP e INDEC

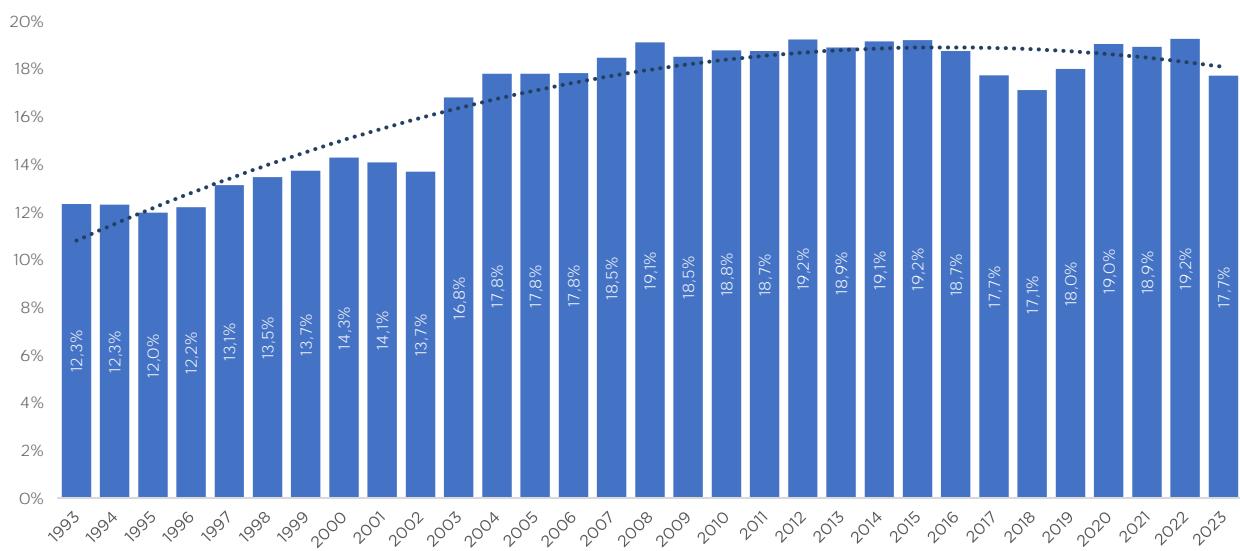
Evolución de la recaudación de impuestos nacionales neta de Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social

En esta sección se analiza en mayor detalle la evolución de los impuestos nacionales entre 1993 y 2023. El universo de análisis excluye a los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social, ya que estos recursos están destinados exclusivamente al financiamiento contributivo del sistema previsional y no constituyen un tributo. Mientras que los impuestos no guardan una relación directa con una contraprestación al contribuyente, los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social tienen relación con las contraprestaciones a las que puede acceder el trabajador que las genera. Un motivo adicional para la exclusión de los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social en el marco de este estudio es que los mismos no forman parte de la masa coparticipable, tal como la define la Ley 23.548.

Al igual que se mencionó para la presión tributaria total (nacional y provincial), la recaudación nacional neta de Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social atravesó a lo largo del período 1993-2023 cuatro etapas: 1993-2002, 2003-2015, 2016-2019 y 2020-2023. Se observa de manera estilizada que la presión tributaria nacional fue relativamente estable en el período 1993-2001. Tras la crisis de 2002, la presión tributaria nacional comenzó un gradual proceso de crecimiento hasta alcanzar su máximo nivel en 2012 y en 2015. Entre 2016 y 2018 esa tendencia mostró una reversión de la mano de una política fiscal orientada predominantemente a la reducción de la presión tributaria, retomando un sendero alcista entre 2019 y 2022. En 2023 la presión cayó nuevamente a niveles inferiores a los registrados en 2004, afectada por la caída de los derechos de exportación y por modificaciones en el Impuesto a las Ganancias para la cuarta categoría.

Gráfico 3. Recaudación de impuestos nacionales, netos de Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social

% del PIB



FUENTE: OPC, en base a ARCA e INDEC

En la primera de las cuatro etapas mencionadas (1993-2002), la presión tributaria nacional se mantuvo relativamente estable, oscilando entre un mínimo del 12,0% del PIB (en 1995) y un máximo del 14,3% del producto (en 2000). La presión tributaria nacional promedio del período fue del 13,1%.

Pese a esta relativa estabilidad en la presión tributaria, se observaron en el período importantes cambios en la composición de la recaudación. Cabe destacar las siguientes tendencias:

- a) Mayor incidencia de recursos impositivos, como consecuencia de los siguientes fenómenos:
 - a. Avance del Impuesto a las Ganancias, que más que duplicó su importancia en términos del producto. Esta evolución fue consecuencia de cambios normativos, entre los que cabe destacar la modificación de escalas y alícuotas en 1995, 1996 y 1997 (la alícuota máxima pasó gradualmente del 30% al 35%), la reducción del mínimo no imponible desde 1999 y la entrada en vigor de la tabla de reducción de las deducciones que conforman el mínimo no imponible a partir de 2000.
 - b. Creación en 2001 del Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente, representando ese año 1% del PIB.
 - c. Aumento de la importancia del Impuesto sobre los Bienes Personales (de 0,1% del PIB a 0,3% del PIB).
- b) Pérdida de peso de los impuestos sobre el Comercio Exterior (del 1% al 0,6% del PIB). Este cambio estuvo explicado principalmente por la reducción de la Tasa de Estadística, que desde 1997 dejó de gravar a las exportaciones y recayó únicamente sobre las importaciones.

Tras la caída de la presión tributaria en 2002, año fuertemente condicionado por la crisis económica y el abandono del régimen de Convertibilidad, la presión tributaria nacional inició en 2003 una fase de crecimiento pasando de 16,8% (2003) a 19,2% del producto, siendo este último valor el más alto de la serie en los años 2012 y 2015. Se destacan las siguientes tendencias durante el período:

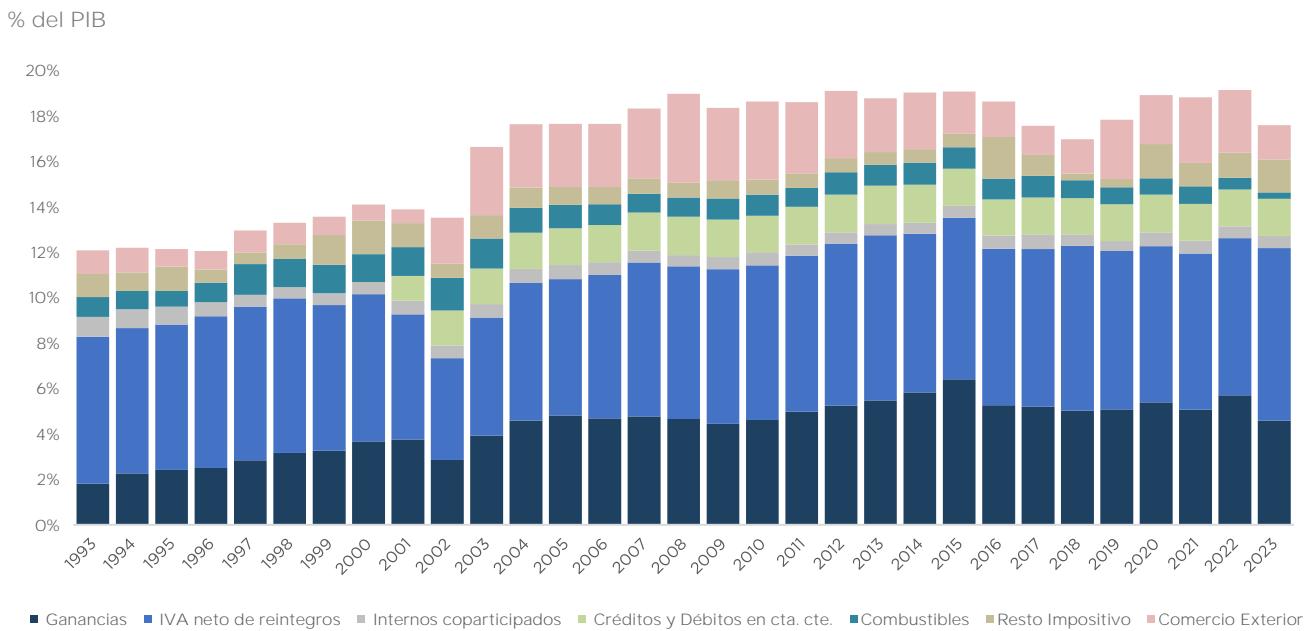
- a) Los recursos impositivos incrementaron su participación en el producto. Hacia el interior de los mismos se destacan los siguientes cambios:
 - a. Nuevo avance del Impuesto a las Ganancias (de 3,9% del PIB en 2003 a 6,4% en 2015) como consecuencia del atraso de los parámetros nominales del impuesto, lo que generó un aumento de la cantidad de personas humanas alcanzadas por el tributo. Además, la tabla de reducción de las deducciones se mantuvo vigente hasta su derogación en 2008.
 - b. El peso del IVA se incrementó en casi 2 puntos porcentuales (de 5,6% del PIB en 2003 a 7,3% en 2015). Esto se dio a pesar de algunas medidas que, buscando fomentar el mercado de trabajo, permitieron tomar el pago de otros impuestos a cuenta del IVA⁷.
- b) Tras la reaparición de los Derechos de Exportación como impuesto de emergencia en el contexto de crisis económica en el año 2002, los derechos sobre el Comercio Exterior perdieron peso (de 3,0% en 2003 al 1,9% en 2015), aunque durante el período llegaron a representar el 3,9% del PIB (en el año 2008). Esto se debe a sucesivas modificaciones en los derechos aplicables a las exportaciones y a las importaciones, como así también a los tratamientos especiales que se otorgaron a diversas actividades. Entre las medidas más destacadas pueden mencionarse el incremento en la alícuota aplicable a las exportaciones de petróleo crudo y sus derivados durante los primeros años de este período; el incremento en igual sentido sobre las exportaciones de ciertos cereales y oleaginosas hacia 2008⁸ y la disminución de alícuotas para la importación de bienes de capital. Entre los tratamientos especiales, se destaca el Programa Petróleo Plus destinado a fomentar la exploración y explotación de petróleo mediante la entrega de certificados de crédito fiscal aplicables al pago de derechos de exportación. Asimismo, las fluctuaciones de estos recursos estuvieron

⁷El Decreto 814/2001, entre otras disposiciones, eliminó toda exención o reducción de las alícuotas aplicables sobre las contribuciones patronales, fijó una alícuota única para las mismas (16%) y permitió tomar parte de lo ingresado como crédito fiscal en el IVA.

⁸En este sentido se destaca la Resolución (MEyP) 125/2008.

condicionadas por la volatilidad del precio internacional de los *commodities* y por las oscilaciones del tipo de cambio.

Gráfico 4. Composición de la recaudación de impuestos nacionales neta de Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social



FUENTE: OPC, en base a ARCA e INDEC

Tras tocar en 2015 un máximo, la presión tributaria comenzó a experimentar en 2016 una fase declinante. Esta reducción con respecto a 2015 fue uniforme, ya que se verificó para los recursos impositivos y los derechos sobre el Comercio Exterior. Durante ese período de tres años se observaron los siguientes cambios normativos:

- Actualización de los parámetros nominales del Impuesto a las Ganancias. Durante 2019 tuvo impacto el revalúo impositivo aprobado mediante la Ley 27.430 (Título X) y el alcance del impuesto a la renta financiera mediante el ingreso de un impuesto cedular.
- Reducción de alícuota de Bienes Personales y aplicación del beneficio para “contribuyentes cumplidores”, que consistía en la exención del impuesto durante los períodos fiscales 2016, 2017 y 2018. Hacia 2019 los ingresos en concepto de este tributo se incrementaron debido a la finalización del mencionado beneficio.
- Reducción de alícuota del IVA sobre la venta de ciertos productos y ampliación de exenciones durante 2019.
- Eliminación de los Derechos de Exportación de todos los productos, con la excepción de los del complejo sojero, cuya alícuota se redujo de manera gradual hasta septiembre de 2018. Sin embargo, se reintrodujeron de manera generalizada los Derechos de Exportación sobre los bienes desde esa fecha y, a partir de febrero de 2019, también sobre los servicios.
- Modificación de los impuestos sobre los Combustibles, que pasaron a tener una estructura de impuestos de suma fija con actualización trimestral por inflación.

Los ingresos percibidos en concepto de la exteriorización en moneda extranjera (Ley 27.260) que ingresaron entre 2016 y 2017 atenuaron esta variación. Esta tendencia se quebró en 2019,

fundamentalmente por la implementación de un nuevo esquema de Derechos de Exportación (Decreto 793/2019), lo que generó que ese año la presión tributaria derivada de los derechos sobre el Comercio Exterior se incrementara en más de 1 pp.

En el período 2020-2022 la presión tributaria de impuestos nacionales neta de Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social volvió a crecer, situándose en torno al 19% del PIB. Entre los principales cambios normativos pueden citarse los establecidos por la Ley 27.541⁹ que, entre otras medidas, estableció:

1. La implementación del Impuesto PAIS, que gravó determinadas fuentes de demanda de moneda extranjera. Posteriormente la base del impuesto fue ampliada.
2. La anulación de cambios introducidos durante 2018 y 2019 en referencia al IVA (incremento de alícuota para ciertos alimentos), Impuesto a las Ganancias (incremento de la carga tributaria sobre la cuarta categoría, renta financiera e incremento de carga transitoria para las sociedades), Contribuciones Patronales (eliminación de mínimo no imponible e incremento de alícuota), Derechos de Exportación (aumento de alícuota en ciertos productos) y Bienes Personales (incremento de alícuota para personas físicas y bienes en el exterior), entre otros.

Adicionalmente a los cambios implementados por la mencionada ley, caben destacar las siguientes cuestiones:

1. Impuesto a las Ganancias: En 2021 se vieron reflejados menores ingresos generados por la recesión atravesada en 2020 debido a la pandemia de COVID-19. Por esta razón en 2022 se estableció un pago extraordinario para sociedades, a la vez que se otorgó la exención del SAC para trabajadores dependientes. Hacia 2023 continuaron los ingresos atribuibles al pago extraordinario para sociedades y, en sentido contrario operó la transformación del impuesto que recae sobre los trabajadores dependientes en un impuesto cedular¹⁰.
2. Regímenes de percepción y retención en IVA y Ganancias: tras 2020 hubo un repunte del consumo y de la actividad económica, luego de la recesión provocada por la pandemia. Esto fue reforzado por las mayores percepciones aduaneras de IVA y Ganancias a partir de marzo de 2023. Este último esquema implicó un adelanto de recaudación, ya que los montos ingresados podían ser deducidos de las declaraciones juradas mensuales luego de transcurridos nueve meses. Por el contrario, el “Régimen de reintegros a sectores vulnerados y otros”, que operó durante 2023 y permitió el reintegro de un 21% de las compras realizadas con tarjeta de débito, o débito en cuenta, hasta \$18.800 por persona para sujetos pertenecientes a sectores vulnerables, redujo en parte los ingresos en concepto de IVA.
3. Impuesto sobre los Bienes Personales: A partir de 2022 los ingresos por este concepto se acrecentaron debido al incremento del mínimo exento y la modificación al alza de las alícuotas. Asimismo, se registraron también mayores montos percibidos a través de regímenes de percepciones. En sentido opuesto, la recaudación se vio moderada en 2022 y 2023 por la mayor nominalidad y por el ajuste de las valuaciones y del tipo de cambio por debajo de la inflación.

⁹ Ley 27.541 de " Solidaridad Social y Reactivación Productiva".

¹⁰ Mediante los Decretos 267/2023, 414/2023, se establecieron, para los trabajadores en relación de dependencia y jubilados, los parámetros para determinar los montos de la Deducción Especial Incrementada para las remuneraciones brutas mensuales devengadas a partir del mes de mayo, junio, agosto, así como los montos exentos del Sueldo Anual Complementario. El Decreto 415/2023 incrementó las escalas un 35% y el Decreto 473/2023 elevó el mínimo no imponible a 15 salarios mínimos, vitales y móviles. La Ley 27.275 eliminó la cuarta categoría del impuesto, estableciendo un Impuesto Cedular sobre los mayores ingresos del trabajo en relación de dependencia, jubilaciones y pensiones de privilegio y otros, a partir de ingresos superiores a 15 salarios mínimos, vitales y móviles.

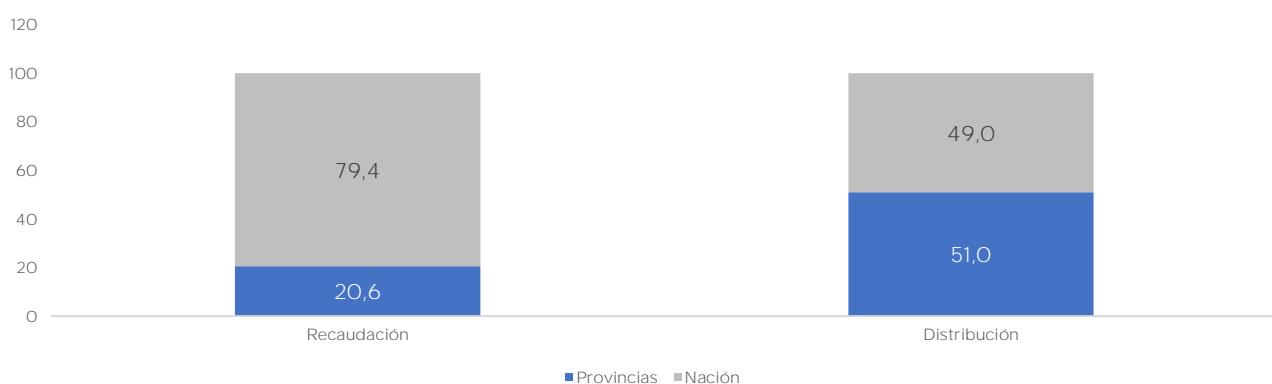
4. Derechos de exportación: Los recursos por este concepto fueron mermando a lo largo del período. Hacia 2021 se estableció mediante el Decreto 410/2021¹¹ una disminución de los niveles de derechos de exportación del sector agroindustrial y de insumos básicos industriales. Asimismo, el Decreto N° 754/2021¹² redujo los niveles de derechos de exportación de ciertas mercaderías de la cadena productiva pesquera. En sentido opuesto operó el “Programa de Incremento Exportador”¹³ que fijó un tipo de cambio de \$230 = USD 1 como política para contrarrestar los efectos de la sequía ocurrida en 2022 y del incremento de alícuotas para algunos productos.

Distribución en base caja de los recursos tributarios nacionales

Panorama general

En el marco del régimen federal argentino, las provincias han transferido al Estado Nacional la facultad de recaudar determinados impuestos, aunque han mantenido la potestad de percibir otros de menor envergadura. Como contrapartida, una porción de la recaudación nacional es posteriormente distribuida entre las provincias¹⁴. En el período comprendido entre 1993 y 2023, la recaudación provincial representó en promedio el 20,6% del total de ingresos tributarios de ambos niveles de gobierno, sin considerar en ningún caso lo producido por Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social¹⁵. En cuanto a la distribución base caja de los recursos de igual naturaleza, durante ese mismo lapso las provincias percibieron, en promedio, el 51,0% de los ingresos tributarios, mientras que el 49,0% restante fue destinado al Sector Público Nacional. Cabe aclarar que en el conjunto de recursos distribuidos a provincias se incluyen conceptos que son posteriormente coparticipados a municipios, ya que no se dispone de la información para su correcta identificación.

Gráfico 5. Recaudación y distribución base caja de impuestos entre Nación y Provincias
% de la recaudación total



FUENTE: OPC, en base a ARCA, DNAP e INDEC

¹¹ B.O 28/06/2021.

¹² B.O. 06/11/2021.

¹³ Decreto 576/2022 B.O, 05/09/2022.

¹⁴ Para una descripción más detallada de la situación y evolución del régimen federal fiscal argentino, consultar el siguiente documento: <https://opc.gob.ar/estudios-específicos-tributarios/federalismo-fiscal-en-la-argentina-evolución-reciente-en-la-perspectiva-histórica/>

¹⁵ Se extraen expresamente los recursos de la Seguridad Social por no considerarse tributos y, consecuentemente, no forman parte de los recursos pasibles de ser distribuidos a provincias. Igual criterio se aplica al Fondo Federal Solidario (2009-2018), por tratarse de una transferencia presupuestaria del Gobierno Nacional. Este dato contempla lo producido por recursos tributarios y recursos provenientes del comercio exterior.

La participación de la Nación y de las provincias tanto en la recaudación tributaria -de ambos orígenes- como en la distribución de esos recursos se encuentra detallada por sector institucional en el Cuadro 1. Allí se expone la distribución en base caja por destino jurisdiccional de los recursos que, en estos términos, pasan a ser denominados presupuestariamente como “ingresos tributarios”¹⁶. Puede observarse que la relación entre los montos recaudados y distribuidos a cada nivel de gobierno ha ido variando a lo largo del tiempo, en función de cambios en la estructura tributaria nacional (en particular, la relación entre impuestos coparticipados y no coparticipados), los cambios en la presión tributaria provincial y los distintos acuerdos Nación-provincias con impacto en la distribución de recursos (cuestión que se abordará más adelante en este documento).

Cuadro 1. Distribución de los ingresos tributarios nacionales y provinciales¹⁷

En %

Año	Provincias			Sector Público Nacional no Financiero (SPNNF)					SPNNF+ Provincias (3) = (1) + (2)	
	Recursos de origen provincial	Recursos de origen nacional	Total provincias (1)	Administración Central		Inst. de la Seg. Social	Org. Desc. y Resto APN	Empresas Públicas, PAMI, AFIP, Fondos Fiduciarios y resto		
				Tesoro	Recursos Afectados					
1993	23,3%	35,0%	58,3%	32,1%	1,7%	6,6%	1,3%	0,0%	41,7%	100%
1994	23,5%	33,5%	56,9%	30,9%	3,5%	7,0%	1,7%	0,0%	43,1%	100%
1995	22,8%	33,4%	56,2%	31,5%	2,7%	7,9%	1,6%	0,0%	43,8%	100%
1996	22,8%	33,0%	55,8%	30,4%	3,1%	8,8%	1,8%	0,0%	44,2%	100%
1997	22,1%	32,0%	54,1%	29,5%	2,8%	11,6%	2,0%	0,0%	45,9%	100%
1998	22,4%	31,7%	54,1%	29,6%	2,8%	12,0%	1,5%	0,0%	45,9%	100%
1999	22,2%	32,0%	54,3%	28,9%	3,6%	11,9%	1,4%	0,0%	45,7%	100%
2000	21,1%	31,4%	52,5%	30,8%	2,6%	12,7%	1,4%	0,0%	47,5%	100%
2001	20,8%	30,6%	51,4%	32,2%	3,0%	11,9%	1,5%	0,0%	48,6%	100%
2002	21,0%	25,9%	46,9%	37,7%	2,5%	10,3%	0,2%	2,4%	53,1%	100%
2003	19,1%	25,9%	45,1%	40,6%	2,1%	9,6%	0,3%	2,3%	54,9%	100%
2004	17,8%	27,5%	45,3%	39,9%	2,0%	10,0%	0,4%	2,4%	54,7%	100%
2005	17,7%	27,8%	45,5%	39,4%	2,0%	10,0%	0,4%	2,6%	54,5%	100%
2006	18,0%	27,9%	45,9%	38,9%	2,0%	9,7%	0,4%	3,0%	54,1%	100%
2007	17,2%	27,8%	45,0%	39,9%	2,3%	9,4%	0,5%	3,0%	55,0%	100%
2008	17,3%	26,3%	43,6%	41,8%	2,2%	8,9%	0,5%	2,9%	56,4%	100%
2009	19,0%	27,1%	46,1%	39,1%	2,1%	9,1%	0,5%	3,1%	53,9%	100%
2010	18,3%	26,9%	45,2%	40,2%	2,1%	9,1%	0,5%	3,0%	54,8%	100%
2011	18,9%	27,3%	46,2%	39,1%	2,0%	9,3%	0,5%	2,9%	53,8%	100%
2012	19,5%	27,4%	46,9%	38,1%	2,1%	9,5%	0,4%	3,0%	53,1%	100%
2013	21,9%	27,6%	49,5%	36,0%	1,9%	9,3%	0,4%	2,8%	50,5%	100%
2014	21,7%	27,4%	49,2%	36,1%	2,0%	9,3%	0,4%	3,0%	50,8%	100%
2015	21,9%	28,9%	50,7%	34,1%	1,9%	9,7%	0,4%	3,1%	49,3%	100%
2016	21,6%	28,7%	50,3%	30,5%	1,7%	14,1%	0,4%	3,0%	49,7%	100%
2017	23,7%	30,8%	54,4%	29,3%	1,8%	11,0%	0,5%	3,0%	45,6%	100%
2018	23,6%	33,0%	56,6%	26,8%	1,6%	11,9%	0,5%	2,6%	43,4%	100%
2019	21,4%	33,4%	54,7%	28,6%	1,9%	11,5%	0,6%	2,6%	45,3%	100%
2020	21,1%	34,6%	55,7%	26,6%	2,2%	11,9%	0,6%	3,1%	44,3%	100%
2021	21,1%	32,3%	53,4%	29,6%	2,1%	11,3%	0,6%	3,1%	46,6%	100%
2022	21,1%	32,9%	53,9%	29,3%	2,3%	11,1%	0,6%	2,8%	46,1%	100%
2023	22,5%	33,4%	55,9%	25,7%	2,5%	12,7%	0,6%	2,6%	44,1%	100%

FUENTE: OPC, en base a ARCA, DNAP y E-SIDIF

¹⁶ Este término respeta la clasificación de recursos por rubro establecida en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias (Oficina Nacional de Presupuesto, 2016).

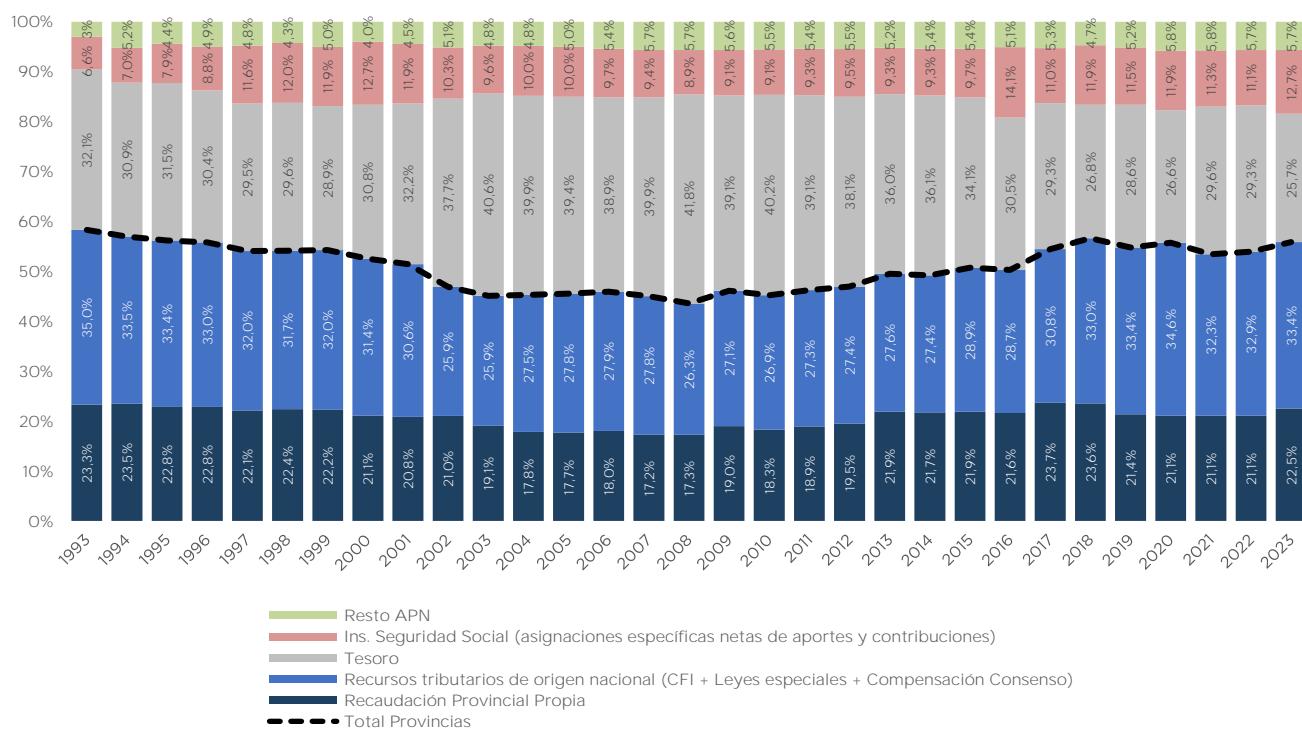
¹⁷ No contempla distribución a municipios.

El Cuadro 1 muestra que, entre 1993 y 2023, las provincias percibieron entre el 43,6% (2008) y el 58,3% (1993) de los recursos tributarios totales recaudados por ellas y la Nación¹⁸. El Tesoro (porción mayoritaria de la Administración Central) percibió entre el 25,7% (2023) y el 41,8% (2008), mientras que las Instituciones de la Seguridad Social (ISS) registraron una participación de entre el 6,6% (1993) y el 14,1% (2016), este último valor producto de la asignación específica de los recursos extraordinarios generados por el Régimen de Sinceramiento Fiscal (Ley 27.260), vigente en los años 2016 y 2017.

En promedio, durante todo el período, las provincias obtuvieron el 51,0% de la recaudación total generada por ambos niveles de gobierno, de los cuales el 30,1% corresponde a recaudación de origen Nacional. Por su parte, el Sector Público Nacional no Financiero (SPN) obtuvo el 49,0% restante siendo el origen de estos ingresos completamente de recaudación nacional.

Gráfico 6. Distribución de los ingresos tributarios nacionales y provinciales netos de Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social (base caja)

% de la recaudación tributaria total



FUENTE: OPC, en base a ARCA, DMAP y E-SIDIF

Distribución a las provincias por Coparticipación Federal de Impuestos y Leyes Especiales

En el período de análisis (1993 a 2023) el total de transferencias por coparticipación y leyes especiales creció del 5,4% al 7,5% del producto. La Coparticipación Federal de Impuestos (CFI)¹⁹ conformó la mayor parte de estos recursos, aunque con oscilaciones significativas (ver Gráfico 7).

Además de la preponderancia de las transferencias por CFI, una mirada de mediano plazo del comportamiento de las transferencias automáticas permite identificar algunas tendencias en su composición. Cabe destacar el creciente peso que fueron ganando las transferencias por Excedente

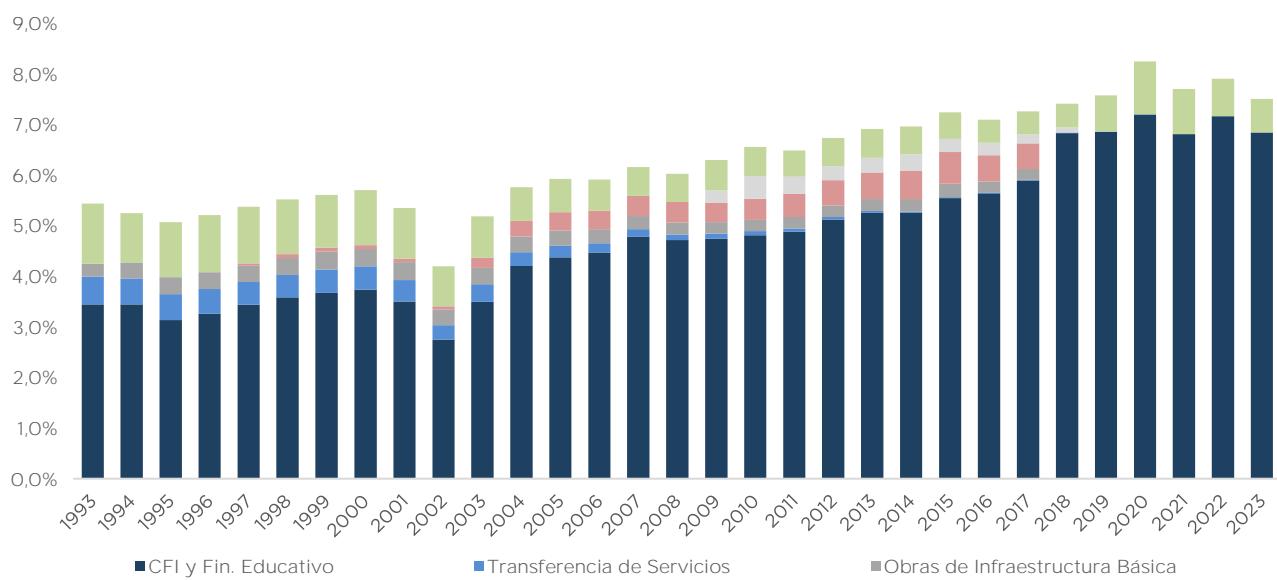
¹⁸ Nuevamente se aclara que se contemplan sólo recursos impositivos y sobre el comercio exterior, netos de aportes y contribuciones a la seguridad social.

¹⁹ Incluye Ley de Financiamiento Educativo (éste último vigente desde 2006 tras la sanción de la Ley 26.075)

del Fondo del Conurbano, finalizadas en 2018 con la implementación de la Ley 27.430²⁰. Este fondo, formalmente llamado Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense y creado mediante la Ley 24.073 de 1992, era integrado con el 10% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias y tenía por objeto financiar obras de carácter social en la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, la Ley 24.261 de diciembre de 1995 impuso un tope de \$650 millones a esas transferencias y dispuso que el excedente fuera distribuido entre las demás provincias de acuerdo con los coeficientes de coparticipación secundaria. Ese tope no fue actualizado, con lo que el excedente recibido por las provincias fue aumentando al ritmo de la suba de la recaudación del Impuesto a las Ganancias, especialmente a partir de 2003. Como resultado de esta dinámica, las transferencias por Excedente del Fondo del Conurbano llegaron a representar un máximo de 0,6% del PIB en 2014 y 2015, antes de su eliminación en 2018 tras la puesta en funcionamiento de los acuerdos establecidos por el Consenso Fiscal aprobado por la Ley 27.429.

Gráfico 7. Transferencias automáticas a provincias por Coparticipación Federal de Impuestos y Leyes Especiales (base caja)

% del PIB



FUENTE: OPC, en base a DNAP

En sentido opuesto, los recursos para el financiamiento de servicios transferidos a las provincias pasaron de representar 0,5% del PIB a un monto casi nulo en términos del PBI. Esto fue porque la Ley 24.049 de 1991 dispuso que estas transferencias fueran de \$1.284 millones anuales, lo que generó que este valor fijo fuera perdiendo relevancia con el cambio de régimen macroeconómico a partir del 2001, el crecimiento real del PBI y de la recaudación.

Además de las ya mencionadas, el Acuerdo Nación-Provincias (Ley 27.260) y el Consenso Fiscal 2017 generaron otras modificaciones con impacto significativo sobre las transferencias automáticas Nación-provincias. Cabe destacar la eliminación de la pre-coparticipación²¹ con destino a ANSES para las provincias con sentencias judiciales favorables (eliminación que se articuló de manera

²⁰ B.O. 29/12/2017.

²¹ La Ley 24.130 ratificó la vigencia del Pacto Fiscal I. En su cláusula primera, inciso a), se autoriza la retención del 15% de la masa de impuestos coparticipable para el pago de obligaciones previsionales nacionales. A esa detracción se la suele denominar “pre-coparticipación”, y es el término que se emplea en este trabajo.

progresiva para el resto de las provincias), lo que generó un salto en el volumen de recursos coparticipados, y la derogación del artículo 104 del Impuesto a las Ganancias, que destinaba 20% de la recaudación del tributo al Sistema Único de Seguridad Social²².

En sentido opuesto operaron la asignación específica del 100% de la recaudación del Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente a ANSES y el tratamiento del coeficiente de coparticipación secundaria de CABA (ver Cuadro 2). Sin embargo, en el neto el efecto fue positivo para el conjunto de las provincias. Como resultado, entre 2017 y 2018 el monto de CFI y Financiamiento Educativo aumentó del 5,9% al 6,8% del PIB, alcanzando máximos de 7,2% en 2020 y 2022.

²² Estas modificaciones se dan en el marco de 3 sentencias de la CSJN a favor de las Provincias de San Luis, Santa Fe y Córdoba; y serán abordadas con más detalle en el apartado: Provincias / Recursos Transferidos por la Nación.

Cuadro 2. Evolución del porcentaje de coparticipación secundaria de CABA

Año	Norma	Contenido
1988	Ley 23.548 - Art. 8	Por el artículo 8° de la Ley N° 23.548 y sus modificatorias se dispuso que el ESTADO NACIONAL entregaría, de la parte que le corresponde según lo normado en dicha ley, a la entonces MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES una participación compatible con los niveles históricos, la que no podría ser inferior en términos constantes a la suma transferida en el año 1987.
2003	Decreto 705/2003	Establece la participación de CABA en un coeficiente equivalente al 1,4% del monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el Artículo 2° de la Ley 23.548 y sus modificaciones, indicando que dichas transferencias se realizarán a través del BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA, en forma diaria y automática.
2016	Decreto 194/2016	En el marco de la transferencia de facultades y funciones de seguridad en todas las materias no federales se establece la participación del 3,75%. Cabe destacar que este incremento en la participación de la Ciudad de Buenos Aires no implicó la reducción en la participación de las otras provincias, ya que tal incremento fue financiado con una reducción de la participación del Estado Nacional en la coparticipación primaria.
2016	Decreto 399/2016	Modifica el artículo 1° del DTO 194/2016: El coeficiente fijado en el párrafo anterior no incide en la distribución de los recursos del FONDO FEDERAL SOLIDARIO, establecida en el Artículo 3° del Decreto N° 243 de fecha 26 de marzo de 2009, la cual se realizará entre las jurisdicciones beneficiadas conforme las proporciones vigentes al 31 de diciembre de 2015, ni en la de otros sistemas o regímenes análogos actualmente existentes.
2018	Decreto 257/2018	En el marco de la cláusula II.g del Consenso Fiscal se establece el índice del 3,5%.
2020	Decreto 735/2020	Establece el coeficiente 2,32% hasta la aprobación por parte del Congreso de la Nación de la transferencia de funciones de seguridad (Artículo 1°). A partir de la aprobación de la transferencia el coeficiente pasa a ser 1,4% (Artículo 2°). Vigencia del índice 2,32%: desde el 10/09/2020 al 27/12/2020 Vigencia del índice 1,4%: desde el 28/12/2020
2020	Ley 27.606	Aprueba la transferencia de funciones de seguridad. Establece que el gasto que demande la transferencia será acordado por el Gobierno Nacional y la CABA en un plazo de 60 días de la sanción de dicha ley, y será incluido en el Presupuesto General de la Administración Nacional de cada Ejercicio fiscal. (Artículo 1° y 2°) Hasta la entrada en vigencia del acuerdo mencionado en el párrafo anterior, se transferirá en forma mensual y automática la doceava parte de \$ 24.500 millones a cuenta del monto que finalmente se acuerde. La suma prevista será actualizada trimestralmente de acuerdo de la siguiente manera (Artículo 3°): 80% Índice nominal del salario promedio de la Policía Federal Argentina. 20% Índice de precios al consumidor de la jurisdicción elaborado por la DGEyC-CABA. El Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires promovió demanda contra el Estado Nacional con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad del Decreto 735/2020 y de la ley 27.606, sancionada el 28 de diciembre de 2020.
2022	Medida Cautelar CSJN del 21/12/2022	Con fecha 21 de diciembre de 2022 la CSJ dicta una medida cautelar sobre los autos caratulados Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad - cobro de pesos (Expte CSJ 1865/2020). Al respecto, la CSJN resuelve: "I. Ordenar que durante la tramitación del proceso el Estado Nacional entregue a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 2,95% de la masa de fondos definida en el artículo 2° de la ley 23.548. II. Disponer que las transferencias correspondientes a lo dispuesto en el punto resolutivo anterior se realizarán en forma diaria y automática por el Banco de la Nación Argentina. III. Ordenar al Estado Nacional que, durante la tramitación del proceso, se abstenga de aplicar la ley 27.606."
2022	Decisión Administrativa 1282/2022	Previo atender lo dispuesto por la sentencia, en el marco de las posibilidades financieras del Tesoro Nacional y mientras se resuelve la cuestión de fondo. La medida preveía la transferencia diaria de Bonos del Tesoro (TX31) por la diferencia entre el índice 1,4% y el 2,95% a una Cuenta Bancaria de titularidad del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Estado Nacional pidió la revocatoria de la medida cautelar, el 30 noviembre de 2023 el pedido fue desestimado por la CSJN.

FUENTE: OPC

Durante el período de análisis tuvieron lugar una serie de acuerdos entre la Nación y las provincias y se crearon y/o modificaron tributos que marcaron cambios considerables en la distribución de los recursos entre estos dos niveles de gobierno. Con respecto a los acuerdos Nación-provincias, se destacan los listados en el Cuadro 3 expuesto a continuación.

Cuadro 3. Revisión de acuerdos Nación - Provincias

Año	Norma	Contenido
1992	Pacto Fiscal (Ratificado por Ley 24.130).	Entró en vigor en septiembre de 1992 y modificó la coparticipación primaria, ya que introdujo una serie de detacciones de la masa de recursos coparticipables: a. 15% para el pago de obligaciones previsionales. b. \$43,8 millones para distribuir entre las provincias con desequilibrios fiscales. Por otro lado, estableció un piso para el monto mensual de transferencias (de \$725 millones) y el giro automático a las provincias de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), del Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEL) y del Fondo Vial Federal, entre otros.
1993	Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento (Pacto Fiscal II) Decreto (PEN) 1494/1994.	Aunque el objetivo primordial de este acuerdo fue impulsar cambios en la estructura de los sistemas tributarios provinciales, el acuerdo firmado en agosto de 1993 también contemplaba algunas compensaciones. Entre ellas, se elevó el mínimo garantizado de coparticipación de los \$725 millones mensuales establecidos en el Pacto Fiscal I a \$780 millones mensuales.
1999	Ley 25.235 Compromiso Federal	Entre otras modificaciones al régimen federal, impuso un techo y un piso a las transferencias automáticas de \$1.350 millones mensuales para ese mismo año.
2002	Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal ²³	Elevó a \$1.364 millones mensuales el monto de transferencias automáticas para el año 2001.
2001	Decreto (PEN) 1399/2001	Autarquía Financiera de AFIP. Dispuso el financiamiento del ente recaudador a través de la retención de un porcentaje de los montos por éste recaudado. Este Decreto generaría nuevos litigios entre las provincias y la Nación, al afectar la masa de recursos coparticipable.
2002	Ley 25.570 Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos	Incorporó a partir de 2002 a la masa coparticipable el 30% de lo recaudado por el Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente y eliminó los pisos y techos a las transferencias automáticas Nación-provincias establecidos en acuerdos previos.
2016	Acuerdo Nación-Provincias (Ley 27.260)	Eliminación gradual de la detacción del 15% de la masa coparticipable con destino al financiamiento del Sistema de Seguridad Social nacional, entre otras.
2017	Ley 27.429 Consenso Fiscal	Comprendió una serie de compromisos comunes y particulares para la Nación y las provincias. Entre los primeros se encontraban modificaciones a la legislación nacional tendientes a mejorar las cuentas públicas provinciales, como cambios en la Ley de Responsabilidad Fiscal. Entre los segundos se encontraba el compromiso de reducir o eliminar ciertos tributos por parte de las provincias y de coparticipar conceptos no coparticipados previamente por parte de la Nación. También incluyó acuerdos para reducir la litigiosidad entre la Nación y las provincias en materia de Coparticipación.
2018	Ley 27.469 Consenso Fiscal 2018	En igual sentido que su predecesor estableció compromisos conjuntos, entre los cuales se encontraban el aplazamiento de cláusulas del consenso anterior, e individuales. En este último caso el Estado Nacional se obligaba a transferir fondos a las cajas provisionales provinciales no transferidas en proporción a su déficit.
2019	Ley 27.542 Consenso Fiscal 2019	Estableció la suspensión de algunas disposiciones de los consensos fiscales 2017 y 2018, como así también de los trámites de los procesos judiciales iniciados por las provincias firmantes contra el Estado Nacional.
2020	Ley 27.634 Consenso Fiscal 2020	Se determinaron compromisos en materia de tributación nacional y provincial, endeudamiento responsable y procesos judiciales.
2021	Ley 27.687 Consenso Fiscal 2021	Respecto de la política tributaria nacional se definieron acciones tendientes a promover el intercambio de información y su simplificación. Con relación a las provincias se establecieron acciones referidas a Ingresos Brutos (se reemplaza la grilla de alícuotas máximas del Consenso Fiscal 2017), sellos e impuesto a los automotores e inmobiliario. También se enunciaron acciones en relación al endeudamiento responsable y otras reglas de responsabilidad fiscal.

FUENTE: OPC

Respecto a la creación de tributos con impacto en la distribución efectiva de recursos entre Nación y las provincias para todo el período considerado, pueden mencionarse aquellos listados en el Cuadro 4.

²³ Ratificado por Ley N° 25.400.

Cuadro 4. Impuestos con impacto en la distribución efectiva entre Nación y provincias

Año	Norma	Contenido
1998	Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo) - Ley 24.977	El artículo 59 de la norma establece que el 70% de la recaudación se destina a ANSES y el 30% restantes a las provincias, de acuerdo con los coeficientes de coparticipación secundaria.
2001	Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente - Ley 25.413	Inicialmente sus recursos fueron afectados en un 100% a la conformación de un Fondo de Emergencia Pública administrado por el Poder Ejecutivo Nacional. En 2002 se coparticipó el 30%, y a partir de 2018 se asignó en un 100% a ANSES.
2002	Derechos de exportación	Reimplementación. Sus recursos no son coparticipables pero en 2009, mediante la creación del Fondo Federal Solidario, pasó a transferirse a las provincias el 30% de la recaudación en concepto de Derechos de Exportación del complejo sojero en base a los índices de la Ley 23.548. La medida duró hasta 2018.
2016	Impuesto especial sobre el Régimen de Sinceramiento Fiscal- Ley 27.260	Destino ANSES (Régimen de Reparación Histórica).
2016	Impuesto extraordinario a las operaciones financieras especulativas "Dólar Futuro" - Ley 27.346	Liquidado conjuntamente con el impuesto a las Ganancias, se implementó sólo para el período fiscal 2016.
2016	Impuesto Indirecto sobre Apuestas On-Line - Ley 27.346 y 27.591 (2020)	95% coparticipable
2016	Impuesto Específico sobre la Realización de Apuestas - Ley 27.346 y 27.591 (2020)	100% coparticipable
2017	Ganancias: impuesto cedular sobre la renta financiera. Ley 27.430	Misma distribución que el Impuesto a las Ganancias general.
2017	Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuentas Bancarias - Ley 27.432	ANSES es el nuevo destino de distribución (100%).
2017	Impuesto al Dióxido de Carbono - Fuel Oil, Coque de Petróleo y Carbón Mineral - Ley 27.430.	100% coparticipable
2019	Aporte Solidario - Ley 27.541	Computa presupuestariamente como un ingreso no tributario, aunque fue recaudado por la entonces Administración Federal de Ingresos Públicos.
2020	Impuesto PAIS - Ley 27.541	Destinos varios: INSSJP, Fondo de Integración Sociourbana (FISU), Obras de infraestructura y Fomento del Turismo Nacional.

FUENTE: OPC

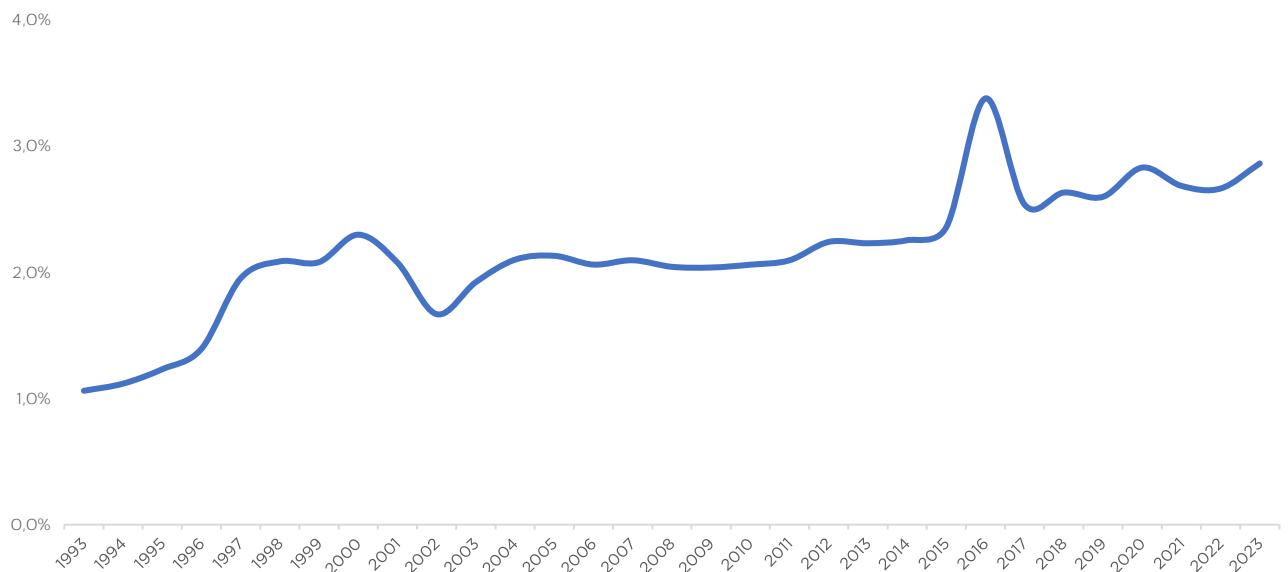
Distribución de ingresos tributarios a las Instituciones de la Seguridad Social

Entre 1993 y 2023 los recursos distribuidos mediante criterio base caja a las Instituciones de la Seguridad Social (ISS)²⁴ promediaron un total anual equivalente al 2,2% del PIB. Este desempeño en el nivel de recursos identifica dos etapas. La primera de ellas entre 1993 y 1996, donde los recursos asignados al sistema no superaban el 1,5% del PIB. La segunda, desde 1997 en adelante, estos recursos crecieron hasta alcanzar, en promedio, el 2,3% del producto. Cabe destacar que la reforma tributaria que se implementó entre 1997 y 1998 determinó ciertas asignaciones específicas en impuestos como Ganancias y Bienes Personales a la ANSES, principal entidad que conforma a estas instituciones.

²⁴Conformadas por la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal, el Instituto de Ayuda Financiera para pago de Retiros y Pensiones Militares, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA).

Gráfico 8. Recursos provenientes de impuestos nacionales distribuidos a las Instituciones de la Seguridad Social (base caja)

% del PIB



FUENTE: OPC, en base a E-SIDIF

En 2002 se observa un declive de los recursos de las Instituciones de la Seguridad Social, explicado en su totalidad por el menor influjo de recursos de origen tributario. Entre 2003 y 2015 los recursos se recuperan a los niveles previos y muestran un salto a 3,4% del PIB en 2016, cuando se destinó a ANSES lo recaudado por el Impuesto Especial sobre el régimen de Sinceramiento Fiscal aprobado por la Ley 27.260. El monto por este recurso alcanzó el 1,3% del PIB²⁵, generando recursos por \$103.531 millones en 2016 y \$44.811 millones en 2017.

Cabe mencionar que en 2018 se modificó además la composición de los recursos de origen tributario de las Instituciones de la Seguridad Social. ANSES dejó de percibir los fondos provenientes del artículo 104 del Impuesto a las Ganancias y, a cambio, pasó a recibir el 100% de los recaudado por el Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente. Estos cambios se dieron en el contexto de los acuerdos Nación-provincias reflejados en el Consenso Fiscal de 2017 y la adenda de 2018 y generaron ingresos adicionales por aproximadamente 0,2% del PIB.

En adición a lo anterior, en 2019 se sancionó la Ley 27.541. Por medio de esta norma se implementó el Impuesto Para una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAÍS), el cual estuvo vigente durante cinco períodos fiscales desde 2020 a 2024, ambos inclusive. Mediante el Decreto 184/2020 se dispuso que ANSES percibiría el 42% de lo producido por este tributo y hacia 2023 operó una ampliación de la base imponible destinándose al mismo organismo el 65% de los recursos adicionales mediante el Decreto 377/2023. De esta forma, entre 2020 y 2023 los recursos con asignación específica destinados a ANSES alcanzaron en promedio un 2,8% del PIB.

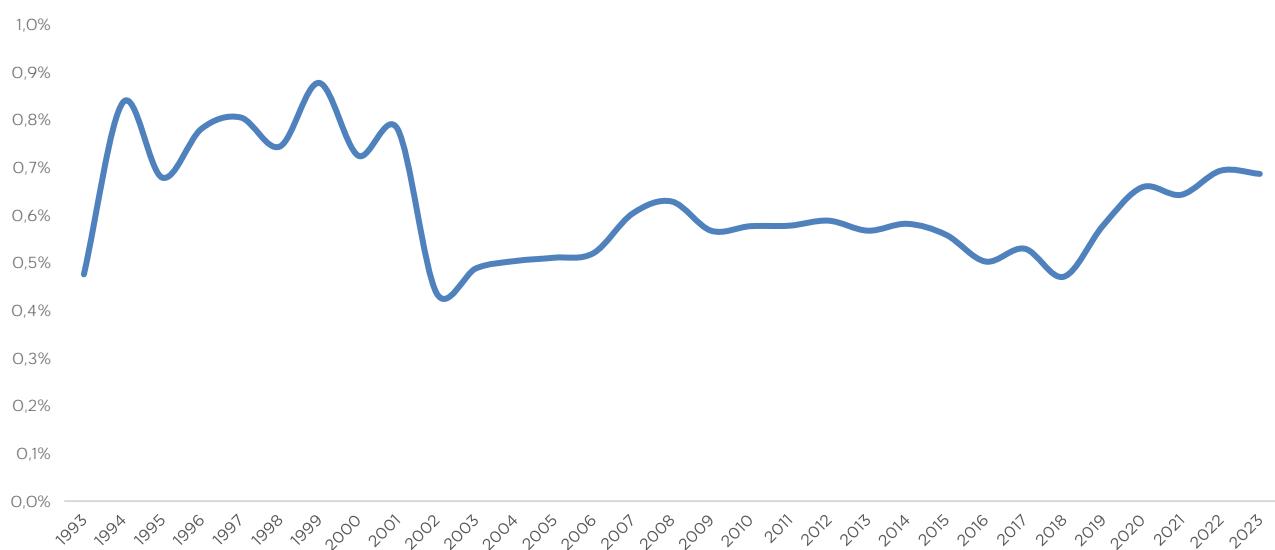
²⁵Los ingresos provenientes del Régimen de Sinceramiento Fiscal establecido por la Ley N° 27.260 tuvieron como destino el financiamiento de los gastos previsionales asociados a la Reparación Histórica, prevista por esa misma norma.

Otros destinos de la recaudación tributaria nacional

En esta sección se analizan de manera combinada los recursos distribuidos que tuvieron por destino a los Organismos Descentralizados (OD)²⁶ y aquellos con asignación específica (AE) que, en términos presupuestarios, computan como Recursos Afectados (RA) dentro de la Administración Central. El objetivo del apartado es identificar recursos que no son transferidos a las provincias²⁷ ni pertenecen al Sistema de la Seguridad Social, pero tampoco son de libre disponibilidad para el Tesoro Nacional. Estos recursos, de manera conjunta, han representado entre 0,4% y 0,9% del PIB a lo largo del período de análisis.

Gráfico 9. Ingresos tributarios provenientes de impuestos nacionales distribuidos a Organismos Descentralizados y Asignaciones Específicas (base caja)

% del PIB



FUENTE: OPC, en base a E-SIDIF

La caída verificada en 2002, cercana a 0,4% del PIB, se encuentra explicada por la implementación de la autarquía de AFIP en el marco del Decreto 1399/2001.

Ingresos tributarios de la Administración Pública Nacional y la Administración Central

Comparar los recursos recaudados con los distribuidos es un ejercicio que requiere realizar un seguimiento exhaustivo del derrotero legal de cada caso. Aun así, no debe esperarse estricta coincidencia entre recaudación y distribución, puesto que entre ambos aspectos median factores

²⁶ Se consideran Organismos Descentralizados a aquellos que tiene personería jurídica y patrimonio propio, por ejemplo, Institutos Nacionales, Superintendencias, Administraciones Nacionales y Organismos de Control, como la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN), por mencionar algunos.

²⁷ Cabe resaltar que entre 1993 y 2006, la instrumentación de los regímenes especiales con destino a las provincias en el marco de la Ley 23.548, como así también la coparticipación a Tierra del Fuego y la Ciudad de Buenos Aires, tenían reflejo presupuestario para la Administración nacional. A partir de 2007, estos conceptos pasan a ser de distribución diaria y automática y ya no integran el presupuesto de recursos y gastos de la Administración nacional. A los fines de este análisis, las series del período 1993-2006 fueron corregidas excluyendo de la información presupuestaria del gobierno nacional los recursos de los regímenes especiales y de la coparticipación a esos distritos.

operativos que interfieren en la determinación de los montos totales. A continuación, se presenta el destino de la recaudación tributaria de origen nacional, neta de Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social, en porcentaje del PIB y del total recaudado.

Como refleja el Cuadro 5, en términos del PIB se observa un aumento de la presión impositiva, alcanzando su máximo en el periodo 2008-2012 (18,9%). De este total, las provincias conservaron un 33%, la Administración Pública Nacional un 62% y el resto se destinó a Empresas Públicas, Fondos Fiduciarios y Otros Entes. Se destaca también, cierta similitud entre los últimos tres períodos de análisis. En todos los casos, del total recaudado, las provincias aumentaron su participación alcanzando el 42%, al mismo tiempo que la participación de la Administración Pública Nacional se redujo hasta un 53%.

Cuadro 5. Distribución de los ingresos tributarios de recaudación nacional (base caja)

% del PIB y % de la recaudación

Concepto -en % del PIB-	1993-1997	1998-2002	2003-2007	2008-2012	2013-2017	2018-2023
Recaudación Nacional	12,2%	13,8%	17,7%	18,9%	18,7%	18,3%
Transferencias automáticas a provincias por CFI, Leyes Especiales y Compensación CF	5,3%	5,3%	5,8%	6,2%	6,8%	7,7%
Recursos Tributarios APN	6,9%	8,3%	11,0%	11,7%	11,0%	9,8%
Instituciones de la Seguridad Social	1,3%	2,0%	2,1%	2,1%	2,5%	2,7%
Organismos Descentralizados	0,3%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Administración Central	5,3%	6,0%	8,8%	9,5%	8,4%	6,9%
Tesoro	4,9%	5,5%	8,4%	9,0%	7,9%	6,4%
Recursos Afectados	0,4%	0,5%	0,4%	0,5%	0,4%	0,5%
Empresas Públicas, INSSJP, AFIP y Fondos Fiduciarios	0,0%	0,1%	0,6%	0,7%	0,7%	0,6%
Concepto -en % de la recaudación-	1993-1997	1998-2002	2003-2007	2008-2012	2013-2017	2018-2023
Recaudación Nacional	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Transferencias automáticas a provincias por CFI, Leyes Especiales y Compensación CF	43%	38%	33%	33%	37%	42%
Recursos Tributarios APN	57%	60%	62%	62%	59%	53%
Instituciones de la Seguridad Social	11%	15%	12%	11%	14%	15%
Organismos Descentralizados	2%	2%	0%	1%	1%	1%
Administración Central	44%	43%	50%	50%	45%	38%
Tesoro	40%	40%	47%	48%	42%	35%
Recursos Afectados	4%	4%	2%	3%	2%	3%
Empresas Públicas, INSSJP, AFIP y Fondos Fiduciarios	0%	1%	3%	4%	4%	4%

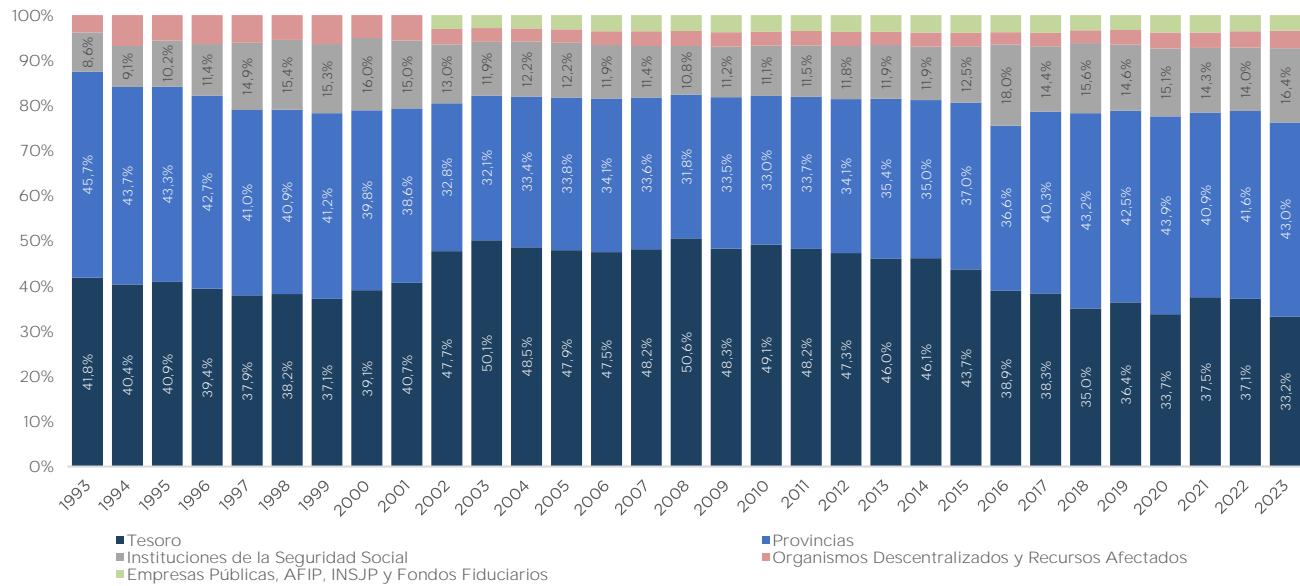
FUENTE: OPC, en base a Subsecretaría de Ingresos Públicos, ARCA, E-SIDIF y DNAP

Respecto de la distribución de recursos tributarios, en el Gráfico 10 se observa que la misma se mantuvo relativamente estable entre 1995 y 2001. La creación del Impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente durante ese último año y la reposición de los Derechos de Exportación en 2002, incrementaron de manera significativa la participación del Tesoro hasta 2015.

Entre 2015 y 2023 operaron una serie de medidas tributarias y aspectos coyunturales que retornaron la participación del Tesoro a los niveles previos a 2002. Entre ellos pueden citarse la reducción de los aranceles de exportación entre 2015 y 2018, la política de Exteriorización de Moneda Extranjera²⁸ aplicada en 2017, los cambios normativos introducidos mediante las Leyes 27.429, 27.430 y 27.432, los efectos de la pandemia de Covid-19 y la sequía de 2022-2023, que explican significativamente el detrimento de la participación del Tesoro y el aumento de la participación de las provincias.

²⁸ Ley 27.260

Gráfico 10. Distribución de los ingresos tributarios de recaudación nacional (base caja)
 % de la recaudación total²⁹



FUENTE: OPC, en base a Subsecretaría de Ingresos Públicos, ARCA, E-SIDIF y DNAP

Provincias

En esta sección se presenta un análisis descriptivo de la dinámica de los recursos provinciales. Éstos son analizados de manera desagregada en tres categorías: recursos tributarios propios, otros recursos propios y recursos transferidos por la Nación. El objetivo es conocer en detalle los recursos disponibles para las provincias³⁰.

Recursos tributarios propios

La estructura recaudatoria provincial ha tenido desde 1993 los mismos cuatro pilares: Ingresos Brutos, Impuesto Inmobiliario, Sellos e Impuesto Automotor. Estos cuatro impuestos han representado entre el 86,6% y el 98,4% de los recursos tributarios propios de las provincias entre 1993 y 2023.

Cabe mencionar que en el caso del Impuesto Automotor la recaudación fue en algunas provincias descentralizada a los municipios. Otras provincias han hecho además descentralizaciones totales o parciales del Impuesto Inmobiliario Urbano y en menor medida del Impuesto sobre los Ingresos Brutos. Esos cambios afectan la estructura tributaria provincial y reducen su presión tributaria al no integrar el sector municipal al análisis.

Al igual que sucede a nivel nacional, la dinámica de los impuestos provinciales muestra etapas diferenciadas. Por una parte, se puede identificar el origen de esas etapas a raíz de la firma de Pactos Fiscales que tuvieron el objetivo de reducir y armonizar la tributación provincial. Por otra parte, la

²⁹ Normalizada al 100% del total distribuido (que no necesariamente coincide con el 100% del total recaudado).

³⁰ No se incluyen a los fines del presente análisis los recursos de los sistemas previsionales provinciales (trece provincias cuentan con sistemas propios, el resto lo han transferido al Estado nacional).

evolución de la recaudación también se ha visto influenciada por los cambios de régimen macroeconómico que se dieron en el periodo.

Se pueden considerar tres etapas dentro de los impuestos provinciales. La primera de ellas, iniciada a partir de la firma del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento (ratificado por Decreto 14/1994), que buscaba reducir la presión tributaria provincial sobre los sectores productivos. En particular, impulsaba eximir del Impuesto a los Ingresos Brutos a los sectores productivos y sólo gravar las últimas etapas de la cadena de valor (comercio y servicios) para evitar las distorsiones de efecto cascada típicas del diseño de este impuesto³¹ y asimilarlo a un impuesto a las ventas. Adicionalmente, se proponía derogar el impuesto de Sellos y fortalecer la imposición patrimonial.

Sobre el final de la década del '90, la prórroga sucesiva de los plazos para instrumentar dicho Pacto en el marco de la emergencia económica detuvo la reducción de alícuotas en principio y luego dio lugar a un período de incremento de las mismas, eliminación de exenciones e imposición de tratamientos diferenciales entre provincias y entre contribuyentes, dando así inicio a una segunda etapa que resultó en un aumento de la presión tributaria y una complejización, desarmonización y descoordinación, en particular, del Impuesto a los Ingresos Brutos. Además, se produjeron cambios en la administración tributaria provincial, por ejemplo, desde lo institucional con la modernización y autonomía de las administradoras tributarias y la creación de sistemas de percepción y retención para el Impuesto a los Ingresos Brutos que tendieron a mejorar la eficacia y la eficiencia recaudatoria, aunque con algunos problemas de coordinación entre provincias.

La tercera etapa podría identificarse a partir de la firma del Consenso Fiscal 2017 (ratificado por Ley 27.429), que buscó nuevamente reducir la carga tributaria provincial, en particular, del Impuesto sobre los Ingresos Brutos y de Sellos sobre los primeros sectores de la cadena productiva, eliminar alícuotas diferenciales por radicación que generaban distorsiones entre provincias y eliminar impuestos específicos (nómina, energía eléctrica, etc.). Al mismo tiempo, el Consenso Fiscal 2017 buscó fortalecer la imposición patrimonial. A raíz de la crisis macroeconómica iniciada en 2018 y posteriormente por la pandemia, se suspendió la aplicación de lo dispuesto en el Consenso, y en 2021 se suscribió el Consenso Fiscal 2021 (ratificado por Ley 27.687), que estableció una grilla definitiva para las alícuotas del Impuesto a los Ingresos Brutos e incorporó algunos elementos de coordinación tributaria entre el gobierno nacional y las provincias³².

En términos recaudatorios, la primera etapa desde 1993 hasta 2002 muestra una evolución de la recaudación provincial promediando el 3,7% del PIB, con un mínimo de 3,4% (2002) y un máximo de 3,9% (1998). Hacia el interior de la recaudación, la composición fue estable en esta etapa, con Ingresos Brutos representando alrededor del 2% del PIB y el resto de los impuestos representando entre 0,3% y 0,6% del producto.

A partir de 2003 se observó un sostenido crecimiento de la recaudación provincial en términos del PIB. Entre 2003 y 2007 la recaudación provincial representó en promedio un 3,8% del PIB, valor que ascendió a 4,2% entre 2008 y 2012, para luego continuar subiendo hasta alcanzar su máximo de 5,4% entre 2013 y 2017.

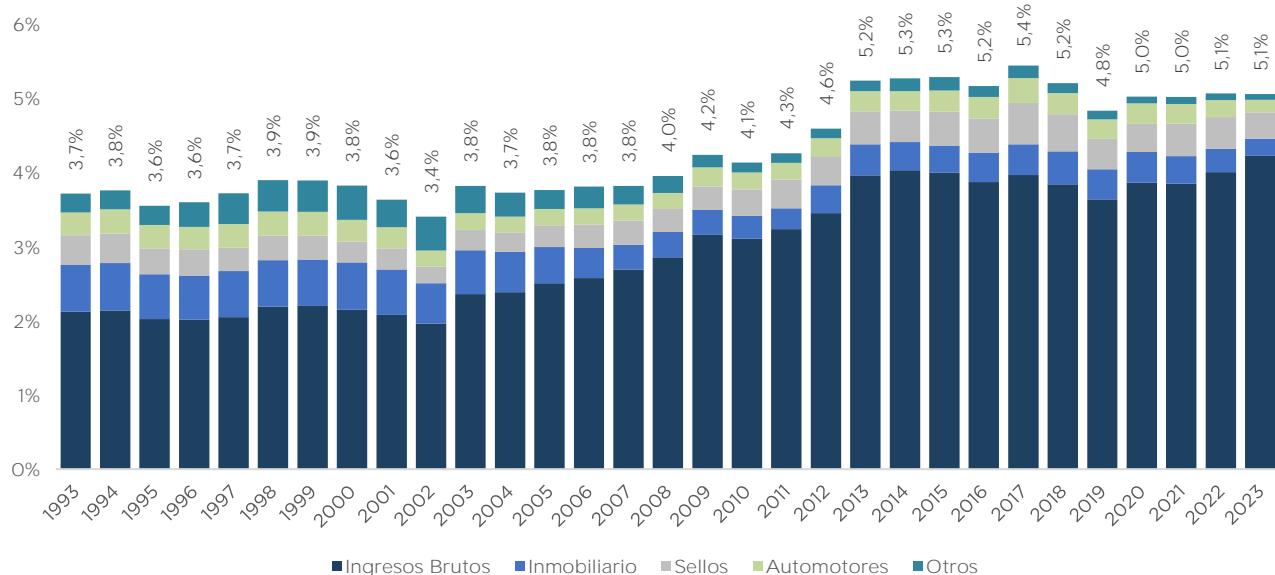
³¹ El Impuesto a los Ingresos Brutos es del tipo plurifásico y acumulativo, por lo que se integra a la base imponible a lo largo de la cadena productiva, generando el llamado “efecto cascada” (pago de impuesto sobre impuesto). Un ejemplo en sentido opuesto es el IVA, cuyo esquema de créditos y débitos fiscales evita la acumulación del impuesto a lo largo de la cadena.

³² Reemplaza la grilla que establecía la reducción de alícuotas de Ingresos Brutos hasta 2022 por una nueva grilla que define las alícuotas máximas en torno al nivel que prevalecía en la grilla anterior para 2019 y admite el incremento para algunos sectores, como ser, Servicios Financieros y Telefonía Móvil. En relación a la coordinación tributaria entre nación y provincias, incorpora la adhesión al padrón único, unificación de la tributación a pequeños contribuyentes y domicilio electrónico.

A partir de 2018, fruto del avance en la implementación del Consenso Fiscal 2017 y del mejoramiento de los mecanismos de coordinación de los regímenes recaudatorios de Ingresos Brutos, comienza a observarse una moderación de la presión tributaria provincial, estabilizándose en el 5% del PIB.

Gráfico 11. Recaudación provincial por impuesto

% del PIB



FUENTE: OPC, en base a DNAP

El crecimiento de la recaudación tributaria provincial estuvo liderado por el Impuesto a los Ingresos Brutos, que pasó de promediar el 2,1% del PIB en los años '90 al 4,0% del producto entre 2020 y 2023. Como ya se ha mencionado, fue a partir de 2003 que se registró la mayor parte de los cambios normativos en este impuesto en varias provincias, generalmente enfocados en el aumento de alícuotas y la eliminación de exenciones. A partir de 2018 se produjo una reversión parcial de estas cuestiones en el marco del Consenso Fiscal 2017.

El otro impuesto que mostró un avance importante en el periodo bajo estudio fue el de Sellos, que pasó de promediar el 0,3% entre 1997 y 2002 a alcanzar un máximo de 0,6% del producto en 2017. La evolución de este tributo se vio influenciada por factores de distinta índole. En general, el crecimiento de la actividad económica que propicia la firma de contratos, como ser, en el mercado inmobiliario, las ventas de automotores, la renovación de concesiones hidrocarburíferas y mineras, entre otros. Y, en particular, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires incorporó el cobro de este tributo³³ y posteriormente amplió la base imponible, duplicando su participación en la recaudación total de este impuesto en el consolidado de las 24 Jurisdicciones.

En relación al Impuesto Inmobiliario, durante el primer período analizado -1993 a 2003- representó un promedio de 0,6% del PIB. En el siguiente período, su evolución desfavorable estuvo determinada por la constante erosión de su base imponible producto del cambio de régimen macroeconómico y la inflación elevada que provocó el atraso en las valuaciones fiscales. Cabe resaltar que el producido de los impuestos patrimoniales no acompaña la evolución general de los precios de la economía como sí lo hace el producido de los impuestos sobre las actividades económicas.

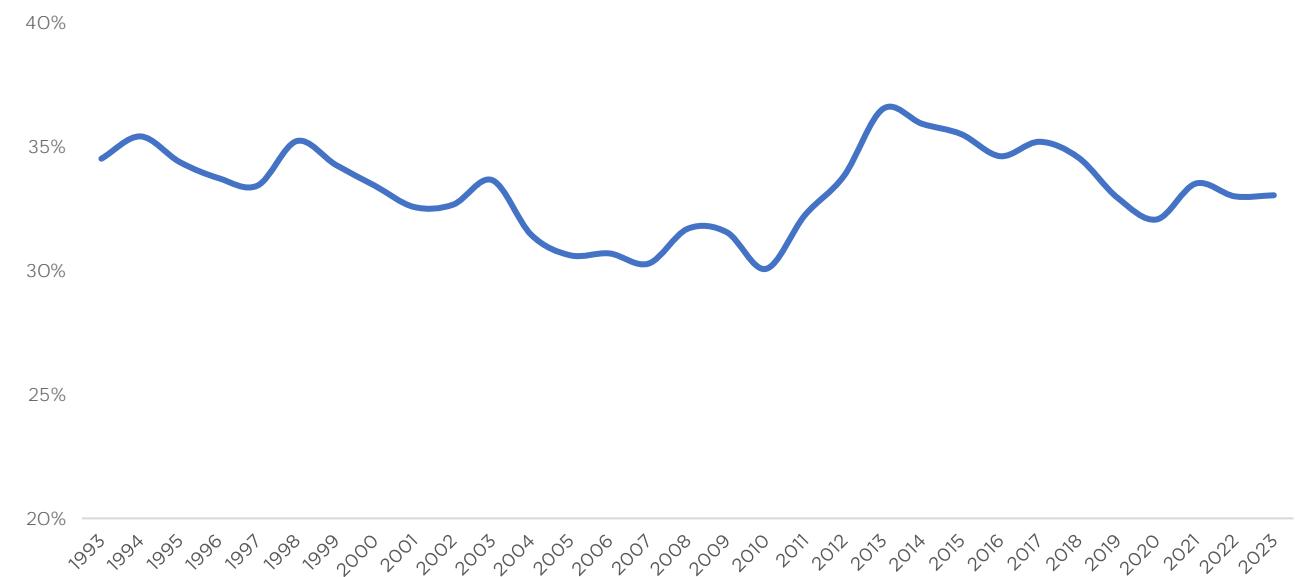
³³ El alcance del Impuesto de Sellos estaba reducido en el marco del Pacto Fiscal para el Crecimiento el empleo y la producción que para entonces su aplicación se encontraba suspendida.

En términos de incidencia de la recaudación propia en los ingresos totales, se observa que durante el período de análisis ha predominado una tendencia decreciente, aunque los valores se han mantenido en un rango de entre el 30% y el 36,5% del total y han mostrado una recuperación en los años recientes.

Es importante resaltar que, en términos generales, la tendencia decreciente de los recursos tributarios provinciales en relación a los recursos totales es resultado del desempeño favorable de la recaudación nacional y los cambios en su distribución -que inciden positivamente en las transferencias automáticas y las no automáticas- y no de un deterioro de los recursos propios. Esto se puede ver al combinar este indicador con el indicador de los recursos propios sobre el PIB, que resulta creciente sostenidamente a lo largo de todo el período analizado, como ya se ha visto.

Gráfico 12. Recaudación tributarios propios provinciales

% de recursos provinciales totales



FUENTE: OPC, en base a DNAP

Cuadro 6. Recursos tributarios propios provinciales

% de recursos provinciales totales

Provincia	1993 - 1997	1998 - 2002	2003 - 2007	2008 - 2012	2013 - 2017	2018 - 2022	2023
C.A.B.A.	85,4%	85,6%	81,1%	82,7%	79,1%	72,0%	78,9%
BUENOS AIRES	45,8%	47,1%	46,3%	48,0%	51,7%	43,8%	41,2%
CATAMARCA	7,1%	7,6%	7,3%	8,3%	8,9%	8,9%	10,1%
CORDOBA	38,9%	35,2%	28,6%	29,1%	32,1%	31,3%	28,6%
CORRIENTES	11,2%	10,6%	9,7%	11,0%	12,6%	12,3%	12,6%
CHACO	12,6%	10,4%	9,6%	9,8%	12,3%	12,2%	12,0%
CHUBUT	11,8%	12,6%	14,9%	17,8%	24,3%	22,7%	23,4%
ENTRE RIOS	25,1%	24,2%	20,8%	18,2%	24,0%	23,5%	21,1%
FORMOSA	4,6%	4,1%	4,5%	5,0%	5,9%	6,2%	7,0%
JUJUY	8,8%	9,3%	8,6%	8,1%	10,3%	11,4%	12,6%
LA PAMPA	19,3%	17,2%	16,9%	16,6%	19,3%	21,4%	21,1%
LA RIOJA	4,2%	3,7%	5,3%	5,3%	7,0%	7,3%	7,8%
MENDOZA	28,1%	26,3%	25,2%	24,9%	32,8%	28,6%	27,5%
MISIONES	14,8%	15,2%	15,9%	17,0%	22,2%	27,6%	32,0%
NEUQUEN	14,5%	16,1%	18,3%	20,7%	28,0%	28,6%	27,2%
RIO NEGRO	20,1%	20,6%	19,9%	18,8%	22,7%	22,7%	22,4%
SALTA	13,7%	15,8%	18,9%	16,5%	17,5%	20,9%	21,8%
SAN JUAN	12,1%	13,1%	12,0%	12,6%	12,5%	11,8%	11,4%
SAN LUIS	16,3%	16,7%	19,6%	19,6%	21,4%	20,7%	17,9%
SANTA CRUZ	10,4%	7,6%	11,6%	12,7%	21,2%	19,2%	16,6%
SANTA FE	36,2%	34,7%	29,8%	30,5%	32,5%	31,0%	29,1%
S. DEL ESTERO	9,6%	10,8%	8,7%	8,4%	8,9%	9,4%	8,5%
TUCUMAN	17,3%	18,2%	19,4%	20,6%	24,4%	24,9%	24,1%
TIERRA DEL FUEGO	15,0%	11,3%	18,1%	16,9%	23,3%	21,1%	21,8%
TOTAL	34,3%	33,6%	31,3%	31,8%	35,5%	33,2%	33,0%

FUENTE: OPC, en base a DNAP

Otros recursos propios

Además de los recursos tributarios, hay una serie de ingresos que son propios de las provincias: Recursos no Tributarios, Venta de Bienes y Servicios, Rentas de la Propiedad y Recursos Propios de Capital. La incidencia de estos recursos puede variar significativamente entre las distintas provincias. En ese sentido, la participación promedio en los recursos totales para el período 1993-2023 va desde un mínimo del 5,8% (Corrientes) a un máximo del 47,2% (Neuquén). Se destaca que el principal factor de divergencia entre provincias es la recaudación o no de regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, como es el caso de las provincias patagónicas que perciben regalías por la actividad hidrocarburífera. En casos puntuales como Neuquén, Chubut y Santa Cruz, tales regalías se aproximan o superan el 40% del total de recursos.

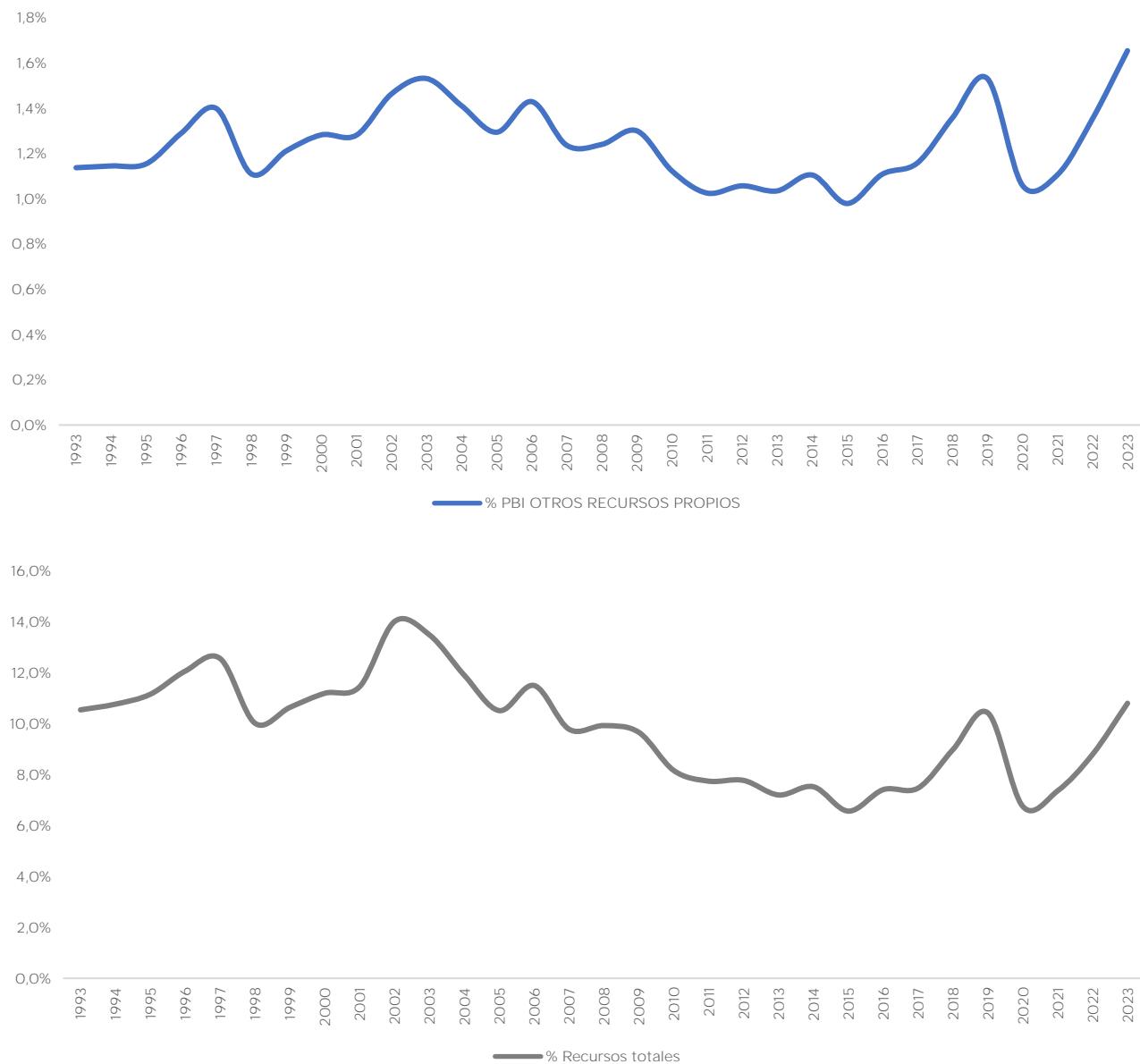
Para el consolidado de las 24 jurisdicciones, la incidencia de “Otros recursos propios” osciló entre un mínimo del 6,5% en 2017 y un máximo de 15,8% en 2009. Cabe señalar que este conjunto de recursos, al contener las regalías, es sensible a cuestiones como la variación del tipo de cambio, la producción del *commodity* y su precio internacional. Por eso se observa, en el caso particular del petróleo crudo, que en los años en los cuales el tipo de cambio o su precio se incrementaron, la incidencia de estos recursos aumentó significativamente.

Como se ha mencionado anteriormente, la evolución de estos ratios también está influenciada por la evolución del resto de los conceptos que integran el esquema de financiamiento de los gobiernos

provinciales, en particular los recursos distribuidos a provincias desde Nación (automáticos y no automáticos), que han crecido a partir del segundo período de análisis.

Gráfico 13. Otros recursos propios provinciales

% del PIB (primer gráfico) y % de los recursos totales (segundo gráfico)



FUENTE: OPC, en base a DMAP

Cabe mencionar que a nivel provincial se observa una gran heterogeneidad en la estructura y origen de los recursos fiscales provinciales entre las distintas jurisdicciones, independientemente del período que se trate. Los cuadros expuestos a continuación muestran diferentes indicadores que dan cuenta de que más allá de los cambios en la distribución de recursos públicos analizados en el presente informe, no se ha alterado la estructura heterogénea de financiamiento que presentan las provincias.

Cuadro 7. Indicadores de recursos de origen provincial

Tributarios provinciales, no tributarios y otros recursos propios como % de los recursos provinciales totales

Indicador	Etapa 1 (1993-2002)	Etapa 2 (2003-2015)	Etapa 3 (2016-2023)
Consolidado (24 Jurisdicciones)	45%	42%	42%
Promedio simple (24 Jurisdicciones)	33%	33%	34%
Mediana (24 Jurisdicciones)	31%	27%	30%
Provincia con Máxima Participación	93%	90%	89%
Provincia con Mínima Participación	5%	6%	7%
Desvío Estándar	20%	20%	18%

FUENTE: OPC, en base a DNAP y E-SIDIF

Cuadro 8. Indicadores de recursos de origen provincial

Cantidad de provincias según la participación de recursos de origen provincial en el total de recursos provinciales

% recursos de origen provincial sobre recursos totales	Etapa 1 (1993-2002)	Etapa 2 (2003-2015)	Etapa 3 (2016-2023)
Menor a 33%	13	13	13
Entre 33% y 45%	6	5	6
Mayor a 45%	5	6	5

FUENTE: OPC, en base a DNAP y E-SIDIF

Para un análisis más detallado a continuación se exponen los valores por provincia.

Cuadro 9. Recursos de origen provincial

% de los recursos provinciales totales

Provincia	1993 - 1997	1998 - 2002	2003 - 2007	2008 - 2012	2013 - 2017	2018 - 2022	2023
C.A.B.A.	92,5%	92,6%	86,7%	88,0%	84,1%	77,8%	88,8%
BUENOS AIRES	55,5%	55,2%	52,7%	50,7%	54,4%	47,1%	46,3%
CATAMARCA	9,9%	15,1%	22,8%	24,2%	17,6%	18,8%	22,0%
CORDOBA	46,1%	42,7%	34,8%	36,2%	41,1%	40,7%	44,8%
CORRIENTES	15,4%	14,4%	13,4%	13,9%	16,0%	15,0%	15,2%
CHACO	14,7%	15,5%	13,3%	11,4%	13,6%	14,6%	15,9%
CHUBUT	34,9%	42,7%	62,1%	61,5%	55,9%	58,3%	58,2%
ENTRE RIOS	34,5%	30,0%	25,7%	23,1%	27,4%	28,4%	28,5%
FORMOSA	9,8%	6,7%	6,8%	7,1%	8,9%	9,6%	8,9%
JUJUY	23,1%	14,3%	11,3%	9,7%	12,2%	14,5%	19,4%
LA PAMPA	32,5%	33,6%	33,4%	34,9%	36,6%	39,2%	38,1%
LA RIOJA	9,2%	9,8%	10,0%	8,9%	9,8%	11,0%	11,1%
MENDOZA	54,2%	51,5%	49,0%	43,4%	46,7%	44,5%	41,4%
MISIONES	20,8%	20,8%	20,3%	21,3%	25,7%	31,6%	34,9%
NEUQUEN	60,9%	66,4%	74,3%	67,0%	65,2%	73,2%	77,1%
RIO NEGRO	36,2%	34,9%	38,6%	33,0%	37,5%	36,4%	32,1%
SALTA	28,7%	26,7%	23,5%	24,3%	22,7%	27,0%	31,4%
SAN JUAN	19,4%	18,6%	16,8%	20,7%	26,9%	25,7%	26,3%
SAN LUIS	26,7%	34,0%	27,8%	23,9%	24,5%	24,7%	35,6%
SANTA CRUZ	45,4%	50,6%	53,8%	46,9%	51,7%	51,2%	47,5%
SANTA FE	44,4%	41,1%	34,9%	33,2%	34,6%	35,4%	36,9%
S. DEL ESTERO	13,8%	15,3%	12,7%	10,4%	11,9%	14,7%	13,7%
TUCUMAN	23,1%	25,1%	29,7%	25,6%	28,1%	27,7%	26,5%
TIERRA DEL FUEGO	35,7%	38,8%	46,8%	41,9%	42,9%	43,7%	42,5%
TOTAL	45,7%	45,1%	42,8%	40,5%	42,8%	41,7%	43,8%

FUENTE: OPC, en base a DNAP y E-SIDIF

Recursos transferidos por la Nación

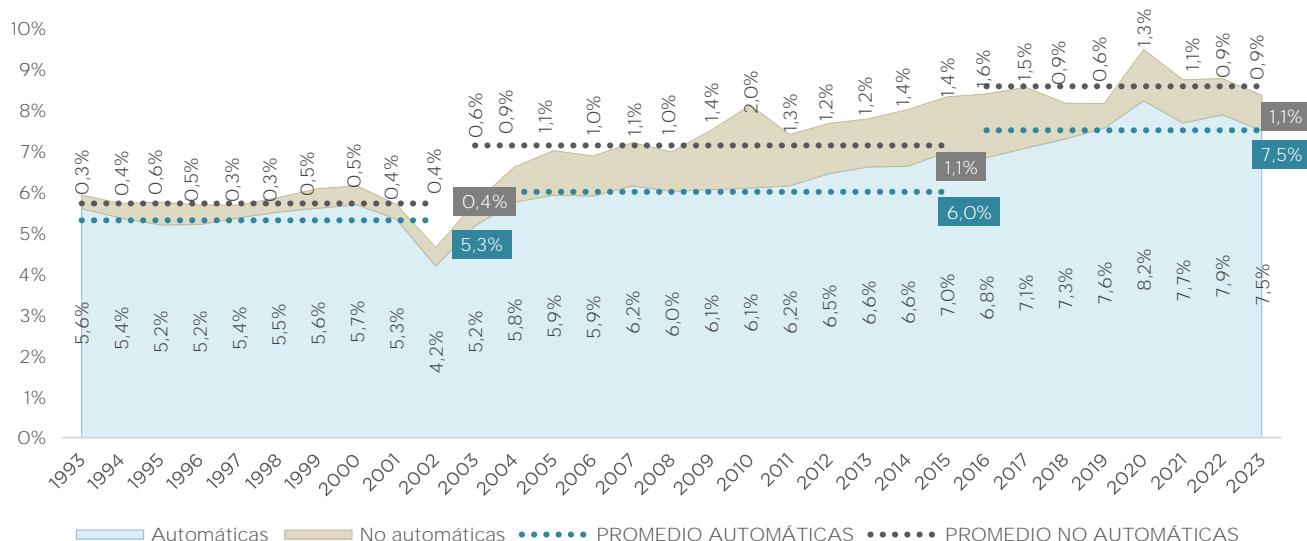
En lo que respecta a las transferencias del gobierno nacional a las provincias, éstas se pueden clasificar en automáticas y no automáticas. Las primeras están compuestas por el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, Leyes Especiales y Compensación del Consenso Fiscal. En cambio, las segundas se vinculan, mayoritariamente, a programas presupuestarios dispuestos por el Estado Nacional. Estos programas pueden presentar diferentes grados de discrecionalidad por parte del gobierno nacional en la asignación de prioridades, niveles de gasto y distribución secundaria. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que dentro de estas puede haber compromisos del gobierno nacional con las provincias derivados de pactos, acuerdos o sentencias judiciales por lo que, en estos casos, ni su extinción, ni su determinación dependen unilateralmente de la decisión del gobierno nacional.

En lo que respecta a las transferencias automáticas (Coparticipación Federal de Impuestos, Leyes Especiales y Compensación del Consenso Fiscal), éstas han representado entre 1993 y 2023 valores que fueron de un mínimo del 4,2% (2002) a un máximo del 8,2% del PIB (alcanzado en 2020). Las transferencias no automáticas (transferencias corrientes y de capital y distribución especial de Aportes del Tesoro Nacional³⁴) sumaron en el período³⁵ de análisis entre 0,6% y 1,6% del PIB adicionales. El total de transferencias de la Nación a las Provincias fue de un mínimo del 4,6% del PIB a un máximo de 9,5% del producto en 2020, como se observa en el Gráfico 14.

A lo largo de toda la serie se observa que las transferencias del gobierno nacional (automáticas y no automáticas) han crecido de manera sostenida en términos del PIB.

Gráfico 14. Transferencia de nación a provincias

% del PIB



FUENTE: OPC, en base a DNAP y E-SIDIF

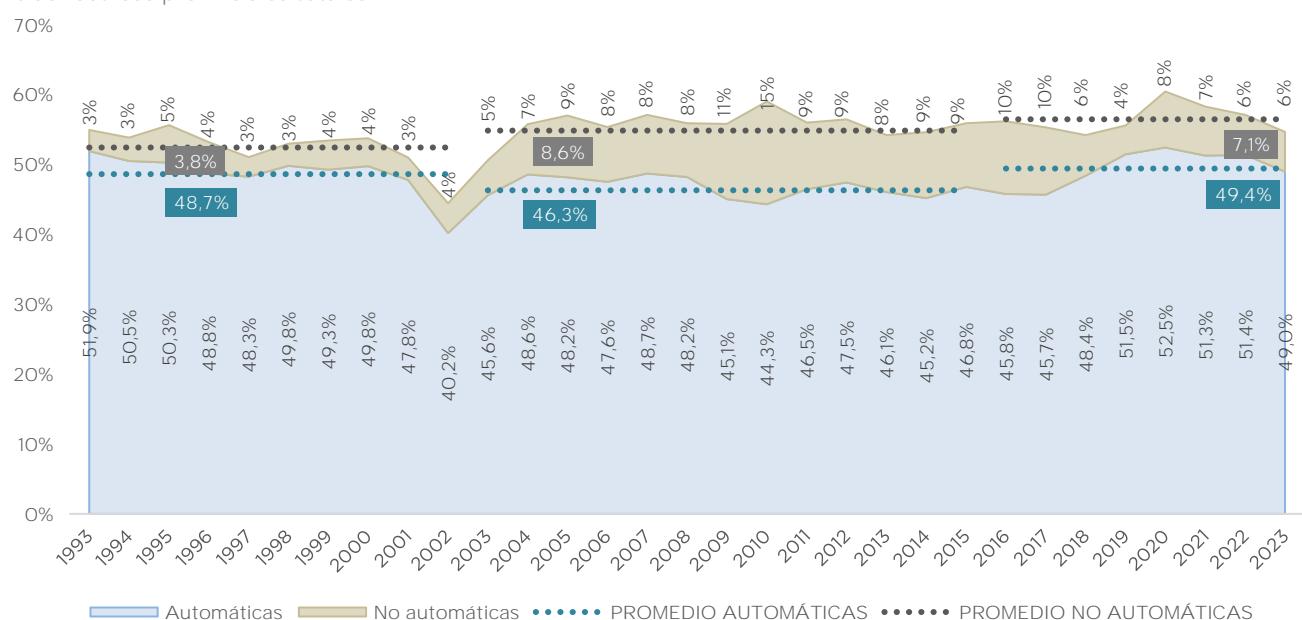
³⁴Entre 2010 y 2015 se dispuso una distribución de recursos en concepto de ATN no distribuidos. Si bien el objetivo de esta medida fue otorgar recursos a las provincias para que cancelaran deuda con la Nación (es decir, una operatoria por debajo de la línea), se optó por incluir estos recursos en el análisis porque los fondos transferidos formaron parte de los recursos percibidos por las provincias.

³⁵ Es importante aclarar que se utilizó como fuente el E-SIDIF desde 1995-2023, y se utilizaron las transferencias incluidas en las ejecuciones presupuestarias provinciales para 1993-1994 a los fines de completar la serie abordada en el presente trabajo. Los regímenes especiales en el marco de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos hasta 2007 han tenido reflejo presupuestario a nivel nacional. No obstante, a los fines de este análisis han sido considerados dentro de las transferencias automáticas para todo el período abordado y han sido excluidos de las transferencias no automáticas.

En términos de la participación en el total de los recursos provinciales, las transferencias representaron 54,7% en 2023, alcanzando el pico más alto con 60,5% en 2020. En este caso no se observa una tendencia creciente tan clara como en el indicador del PIB, lo que se relaciona principalmente con el crecimiento de los tributarios provinciales y otros recursos propios vistos en los apartados anteriores.

Gráfico 15. Transferencia de nación a provincias

% de recursos provinciales totales



FUENTE: OPC, en base a DNAP y E-SIDIF

La primera etapa es el resultado de una consolidación del sistema de reparto luego de la sanción del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos en 1988 (Ley 23.548), seguida de la reforma del estado de 1989 (Ley 23.696), que dio lugar a cambios en las funciones de gasto entre los niveles de gobierno, a sucesivas reformas tributarias de los impuestos nacionales y a nuevas asignaciones específicas³⁶, muchas veces basadas en sumas fijas debido a la entrada en vigencia de un nuevo régimen macroeconómico de precios estables y tipo de cambio fijo (régimen de Convertibilidad).

Hacia el final de la etapa, se dieron algunos cambios en la distribución de los impuestos nacionales (como ser Combustibles y Bienes Personales) que generaron un incremento de las transferencias automáticas, principalmente de 1997 en adelante, al tiempo que la economía y la situación fiscal provincial comenzaba a debilitarse. Los años 2001 y 2002 se caracterizaron por una fuerte crisis económica que derivó en el fin del régimen de la Convertibilidad. Por lo tanto, la primera etapa se caracterizó por una estabilidad en el peso relativo de los recursos a provincias con leves incrementos explicados principalmente por las reformas tributarias mencionadas anteriormente y una caída pronunciada en 2001 y 2002 en el marco de la crisis.

Seguidamente, la etapa entre 2003 y 2015 se caracterizó por el crecimiento económico y el aumento de la presión tributaria, como así también por el paso de un régimen de tipo de cambio fijo a un esquema flotante. En este marco, se observó una tendencia a la aceleración de la inflación, proceso que se prolongó hasta 2023.

³⁶ Véase cuadros 3 y 4 y apartado correspondiente.

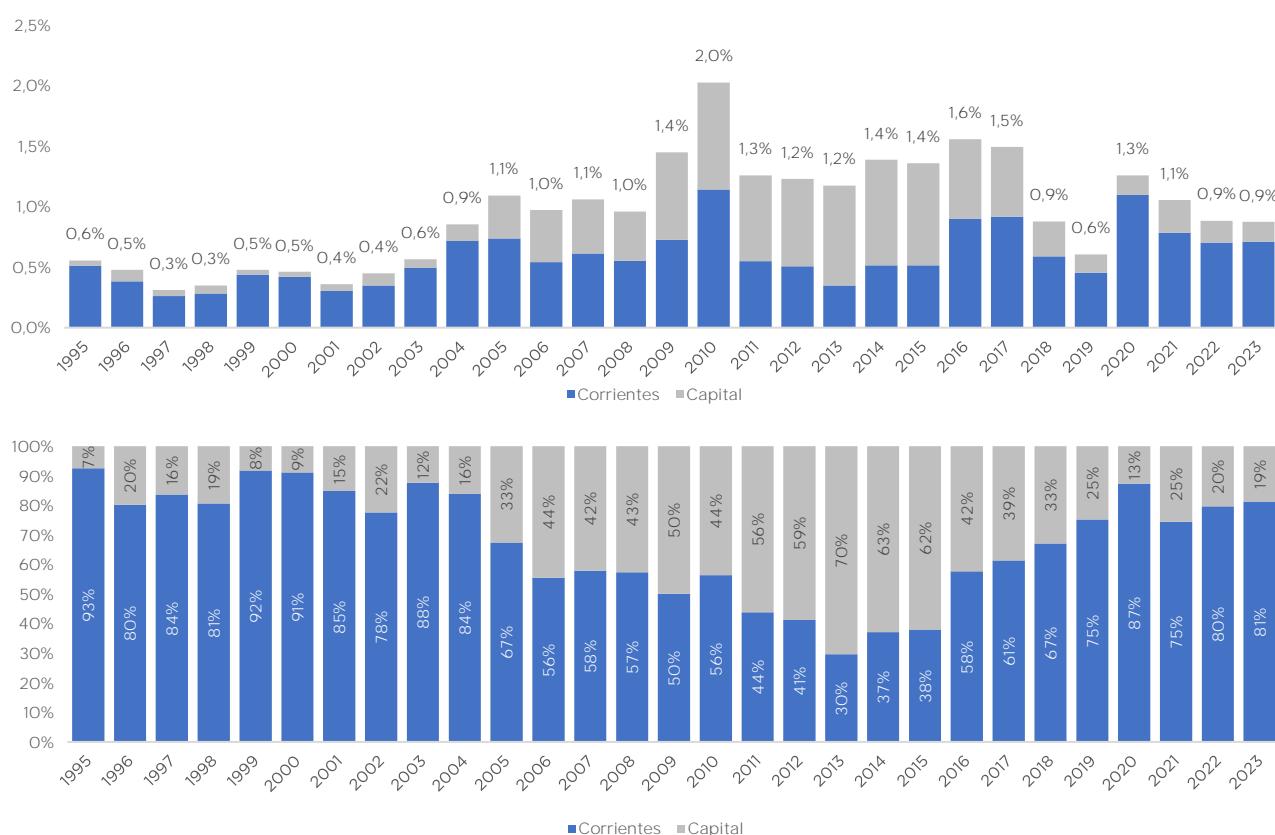
Cabe destacar que en este periodo no hubo cambios en la distribución primaria (entre Nación y provincias) ni en la secundaria (entre provincias). Por lo tanto, el crecimiento que se observó corresponde a incrementos reales de la recaudación nacional.

Cabe resaltar que durante este período se consolidó la automaticidad de los recursos coparticipables y las Leyes Especiales. Tanto en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el Decreto 692/2002 y el Decreto 705/2003³⁷ y de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, que entre 1993 y 2006 se instrumentaban a través de transferencias presupuestarias del gobierno nacional, como así también los recursos provenientes de las asignaciones específicas del Impuesto a las Ganancias, a los Combustibles, Seguridad Social (IVA y Bienes Personales) y el Fondo Educativo. Culminando, finalmente, con los regímenes de los impuestos a la energía a partir de 2019.

Si bien estas transferencias contaban con una periodicidad predeterminada, dichas medidas reducen el control financiero por parte del gobierno nacional y dotan de una mayor transparencia y previsibilidad al sistema de reparto, fortaleciendo la autonomía provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires respecto del reparto federal de fondos de recaudación nacional.

Gráfico 16. Composición de las transferencias presupuestarias del gobierno nacional según destino del gasto

% del PIB (primer gráfico) y % transferencias no automáticas totales (segundo gráfico)



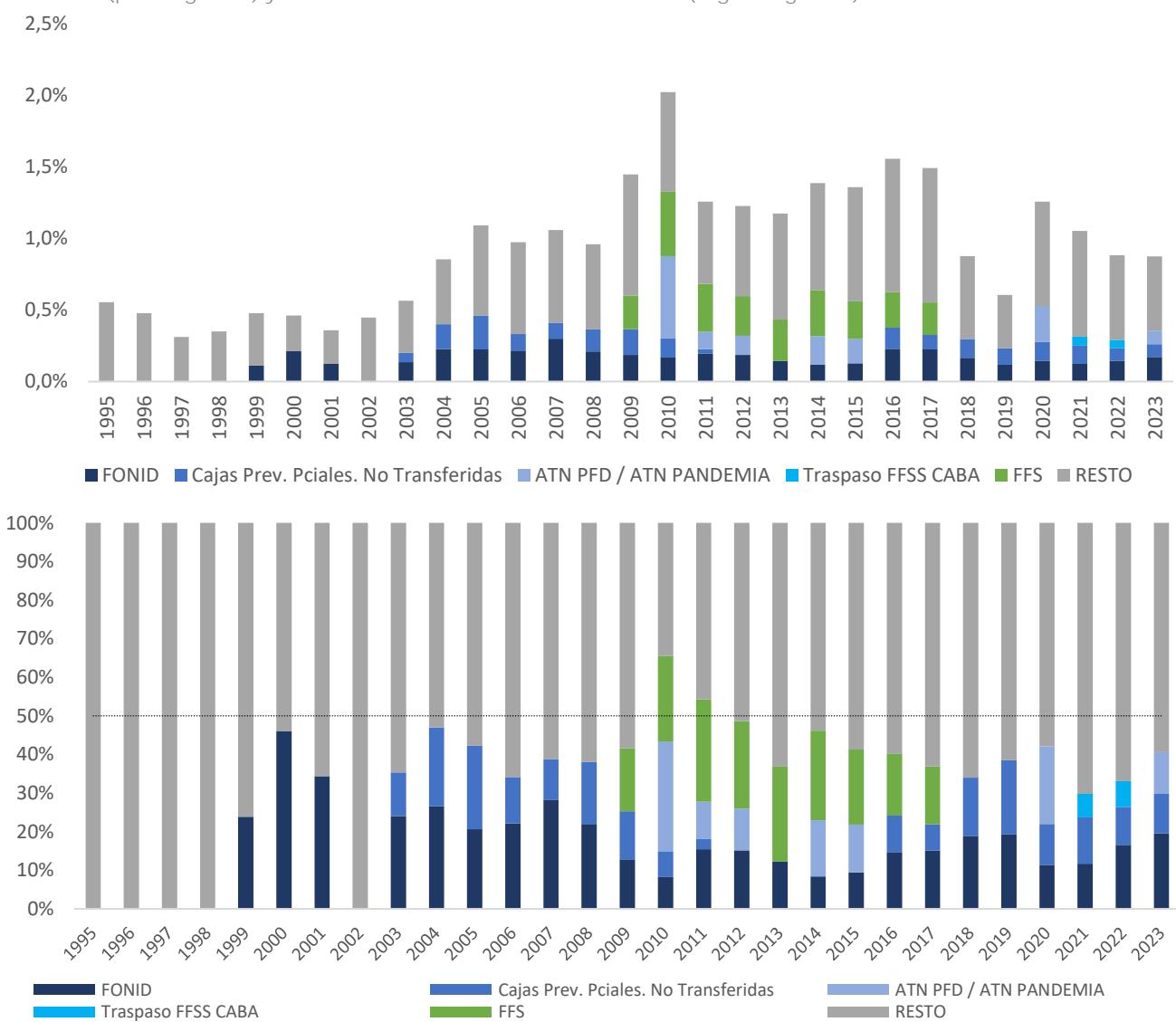
FUENTE: OPC, en base a DNAP y E-SIDIF

³⁷ El Decreto 692/2002 estableció la transferencia diaria y automática a través del Banco de la Nación Argentina de la participación de la CABA en el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, que por entonces era una suma fija. El Decreto 705/2003 estableció el índice de participación de la CABA sobre la masa coparticipable.

El mayor crecimiento estuvo propiciado por las transferencias de capital. Dentro de los programas presupuestarios del gobierno nacional, se destaca el Fondo Federal Solidario, vigente desde 2009 hasta agosto 2018, que se constituía a partir de la recaudación que el Estado Nacional percibía por derechos de exportación al complejo sojero y se distribuía el 30% por índices de coparticipación a las provincias, y estas a su vez debían distribuir al menos el 30% de este reparto a los municipios (DNU 206/2009). Este Fondo tuvo la particularidad de distribuirse de manera diaria y automática³⁸ y tenía destino específico a obras de infraestructura. Durante su vigencia implicó entre el 33% y el 51% de las transferencias de capital, y entre el 15% y el 26% de las transferencias totales.

Gráfico 17. Principales programas presupuestarios del gobierno nacional

% del PIB (primer gráfico) y % transferencias de transferencias totales (segundo gráfico)



FUENTE: OPC, en base a DNAP y E-SIDIF

³⁸ El Fondo Federal Solidario se clasifica dentro de las transferencias no automáticas, debido a que no reviste el carácter de coparticipable, su fuente de financiamiento provenía de recursos propios del tesoro nacional no coparticipables y se dispone en el marco de un DNU del Poder Ejecutivo Nacional. No obstante, durante 2018 se registró de manera extrapresupuestaria y en agosto de ese año se derogó.

Por su parte, dentro de las transferencias corrientes, entre 2010 y 2015 en el marco del programa de desendeudamiento (Decreto 660/2010) 17 provincias recibieron ATNs no distribuidos en concepto de la reprogramación de deudas con el gobierno nacional, que representaron entre el 10% y el 28% de las transferencias totales en ese período.

Otro programa que adquirió relevancia en el período fue el Fondo Nacional de Incentivo Docente, vigente desde 1998 a 2023 y que consistía en una suma fija mensual acordada en la paritaria docente nacional en el marco del Consejo Federal de Educación con destino al fortalecimiento del salario docente provincial. En los primeros años de vigencia, hasta 2008, representó en promedio el 28% de las transferencias totales, y a lo largo de la serie representó entre 0,1% y 0,2% del PIB.

El tercer período, que va desde 2016 a 2023, estuvo signado por los cambios en la distribución primaria de varios impuestos nacionales que derivaron en un crecimiento de las transferencias automáticas. Si bien ya se han visto en apartados anteriores, se aborda aquí con foco en su incidencia sobre el financiamiento provincial.

En primer lugar, a fines de 2015, las provincias de Santa Fe y San Luis obtuvieron fallos favorables de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) sobre la constitucionalidad de la detacción del 15% de la masa coparticipable con destino al sistema nacional de Seguridad Social y la detacción del 1,9% con destino al financiamiento de AFIP. Córdoba obtuvo una medida cautelar para el caso de la detacción del 15% a Seguridad Social. Estas jurisdicciones comenzaron a recibir las sumas demandadas en su totalidad a partir de la resolución de la CSJN.

Estos fallos dieron lugar a nuevos acuerdos para modificar el esquema de distribución primaria. Para 21 jurisdicciones se dispuso a partir del Acuerdo Nación – Provincias (ratificado por ley 27.260) el cese de la detacción del 15% de la masa coparticipable con destino al sistema nacional de seguridad social, de manera gradual y a razón de 3 p.p. por año a partir de 2016 hasta completarse en 2020. Adicionalmente, en el marco de la ley 27.260, se celebraron convenios bilaterales para el financiamiento de la AFIP (excepto Santa Fe y La Pampa que entraron en vigencia a partir de 2017). Finalmente, en noviembre de 2017 la firma del Consenso Fiscal 2017 impulsó cambios en la distribución del Impuesto a las Ganancias -el cual pasó a ser 100% coparticipable-, y la afectación del 100% del Impuesto a los Débitos y Créditos al sistema de seguridad social nacional³⁹.

Cabe destacar que estos cambios beneficiaron en particular a la Provincia de Buenos Aires en el marco de restituir parte de la pérdida del nivel relativo debido al congelamiento de la suma del Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense, en \$650 millones desde 1996. Esta suma originalmente implicaba la afectación a dicho fondo del 10% del Impuesto a las Ganancias, lo que hubiera significado en 2017 aproximadamente \$55.000 millones.

Por su parte, el traspaso de las fuerzas de seguridad no federal desde el gobierno nacional a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires motivó el aumento del índice de coparticipación de ese distrito del 1,4% al 3,75%, parcialmente reducido en 2018 (ver cuadro 2). En este sentido, la integración del 100% del Impuesto a las Ganancias a la masa coparticipable en el marco del Consenso Fiscal 2017 favoreció la participación relativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A partir de 2020, en el marco de Decreto 735/2020 y la Ley 27.606, se restituye el índice del 1,4% original y los recursos se distribuyen vía transferencias del gobierno nacional. En 2022, la Ciudad obtuvo una medida cautelar de la CSJN, y se estableció en 2,95% el índice de participación. Al momento del presente informe

³⁹ Distribución antes del Consenso Fiscal:

Impuesto a las Ganancias: 64% coparticipable, 20% Sistema de Seguridad Social Nacional, 2% Fondo ATN, \$580 millones sumas fijas a las 23 provincias, 10% hasta \$ 650 millones para el Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense, el excedente a 22 jurisdicciones (excepto Provincia de Buenos Aires y CABA).

Impuesto a los débitos y créditos en cuentas corrientes: 30% coparticipable y 70% afectado al Tesoro Nacional.)

(2025), el 1,4% continúa siendo de distribución diaria y automática y el resto de forma mensual a través de transferencias no automáticas del gobierno nacional.

Finalmente, en el Consenso Fiscal 2017 se dispuso la compensación a aquellas provincias que por los cambios de distribución arriba mencionados perdieran recursos respecto de la distribución vigente hasta 2017 (cláusulas II.a y II.b). Esta transferencia del gobierno nacional está sujeta a la adhesión y cumplimiento del Consenso, se distribuye de manera diaria y automática, y se actualiza sobre la base de la inflación.

Cuadro 10. Cálculo teórico del impacto fiscal de la descentralización de recursos entre 2016-2023

% del PIB (primer cuadro) y % de la recaudación DGI + DGA (segundo cuadro)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
15% de la masa coparticipable a Seguridad Social [1]	0,33%	0,49%	0,73%	0,88%	1,05%	1,02%	1,07%	1,03%
Financiamiento de AFIP [2]	0,02%	0,10%	0,09%	0,11%	0,12%	0,12%	0,13%	0,11%
Consenso Fiscal 2017 [3]			0,23%	0,44%	0,40%	0,35%	0,37%	0,26%
Transferencia de las Fuerzas de Seguridad a CABA [4]	0,21%	0,22%	0,23%	0,23%	0,19%	0,06%	0,06%	0,00%
Total descentralización de recursos como % del PIB	0,56%	0,81%	1,28%	1,67%	1,77%	1,56%	1,63%	1,40%
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
15% de la masa coparticipable a Seguridad Social [1]	1,76%	2,78%	4,28%	4,94%	5,54%	5,42%	5,60%	5,82%
Financiamiento de AFIP [2]	0,12%	0,54%	0,54%	0,64%	0,64%	0,66%	0,66%	0,63%
Consenso Fiscal 2017 [3]			1,36%	2,47%	2,13%	1,87%	1,93%	1,50%
Transferencia de las Fuerzas de Seguridad a CABA [4]	1,13%	1,27%	1,37%	1,31%	1,02%	0,34%	0,31%	0,00%
Total descentralización de recursos como % de la recaudación DGI+DGA	3,01%	4,59%	7,56%	9,37%	9,33%	8,28%	8,50%	7,95%

[1] Incluye Fallos CSJN y Acuerdo Nación Provincias ratificado por Ley 27.260

[2] Incluye Fallos CSJN y convenios en el marco de la Ley 27.260

[3] Incluye cambios en la distribución del Impuesto a las Ganancias, del Impuesto a los débitos y créditos en cta cte y Compensación Consenso Fiscal cl. II.a, II.b, II.d; II.e

[4] Incluye Decretos 194/2016, 257/2018, 735/2020, Ley 27.606 y Medida cautelar 1865/2022. El impacto corresponde a la diferencia entre el índice de participación en la CFI del 1,4% y la aplicación de la normativa y la medida cautelar mencionadas. 2023 no se registran pagos en este marco a la CABA. Debe tenerse en cuenta que se produce una reducción del gasto para el Estado Nacional que no es considerada en el presente cuadro.

FUENTE: OPC, en base a DNAP y E-SIDIF

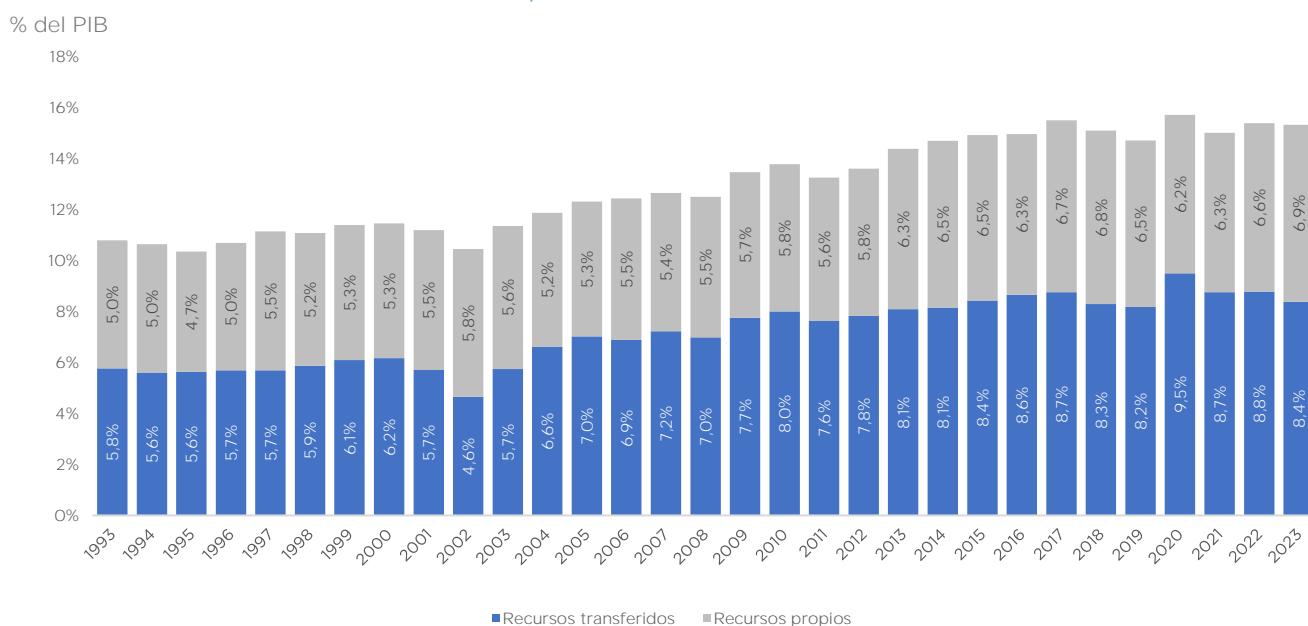
Cabe resaltar que el año 2020 se destaca en ambas series (como % del PIB y % de los recursos totales) debido a irrupción de la pandemia del COVID-19 y a su fuerte impacto negativo sobre la actividad económica y la recaudación. En ese contexto, el gobierno nacional realizó una distribución del Fondo ATN por \$68.000 millones (20% de las transferencias totales y 0,25% del PIB) en el marco de la Emergencia Financiera Provincial, con el objetivo de moderar los efectos de la pandemia sobre los recursos provinciales y permitir afrontar el gasto social que esta generó.

Un punto a tener en cuenta es que, a lo largo del período de análisis, los coeficientes de coparticipación secundaria no se vieron modificados, con la única excepción del correspondiente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A modo de conclusión de esta sección, se presenta en el Gráfico 18 el total de los recursos provinciales, discriminados entre propios y transferidos, para el consolidado de las 24 provincias en porcentaje del PIB. Se observa que ha predominado una tendencia al incremento de los recursos de las provincias a lo largo del período de análisis, tanto por el crecimiento de los recursos de origen provincial como por el aumento de las transferencias realizadas por la Nación.

En la mirada de largo plazo la tendencia dominante sigue siendo la del incremento de los recursos provinciales totales. Cabe señalar que aún en las etapas de crecimiento significativo de las transferencias automáticas, no se verifica una reducción de las no automáticas. Se puede observar, entonces, un crecimiento neto de la participación de los gobiernos provinciales en los recursos fiscales, es decir, una mayor descentralización del producido de los recursos por parte del gobierno nacional. Este incremento de los recursos provinciales estuvo en parte motivado por la necesidad de los gobiernos subnacionales de hacer frente al incremento del gasto asociado a servicios transferidos en la década de 1990, como educación y salud.

Gráfico 18. Recursos totales de las provincias



FUENTE: OPC, en base a DNAP, E-SIDIF e INDEC

Midiendo el federalismo fiscal

En esta última sección del trabajo se analizan algunos aspectos del funcionamiento del federalismo fiscal argentino. Para ello, se evalúa el grado de correspondencia fiscal⁴⁰ para el conjunto de las

⁴⁰Se entiende por correspondencia fiscal a la relación entre el gasto de un distrito y la generación de recursos propios del mismo.

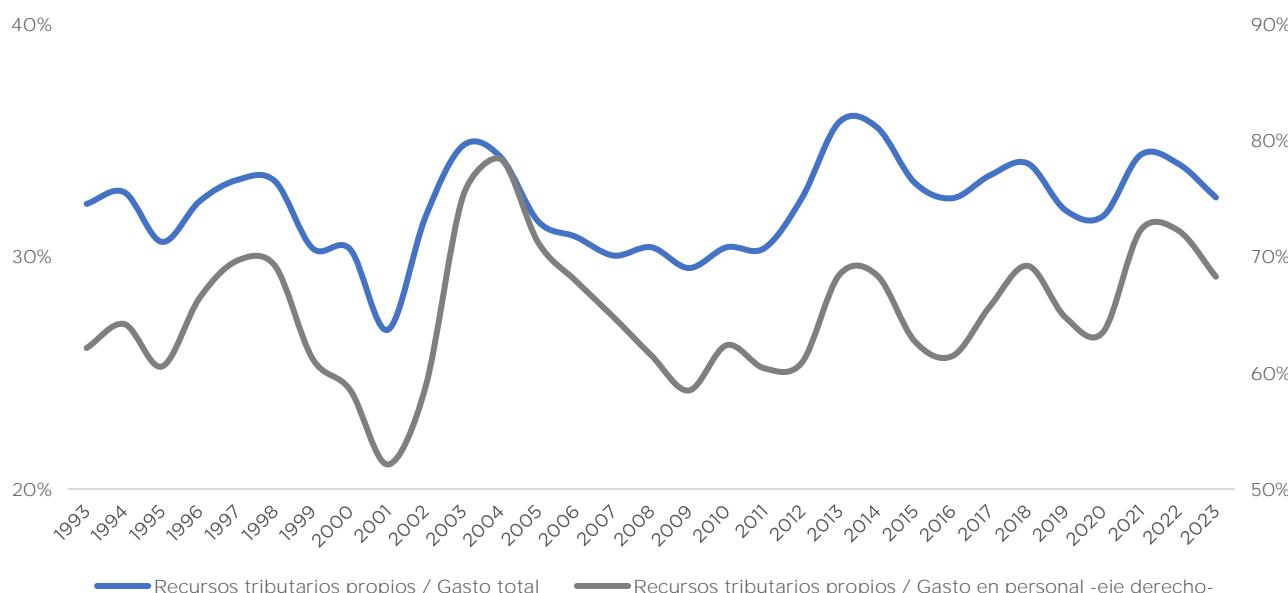
provincias y para cada una de ellas de manera individual. Para ello se utilizan dos indicadores que vinculan recursos tributarios propios⁴¹ provinciales con gasto.

Para abordar este apartado, se presentan como herramientas de análisis dos indicadores habituales que vinculan los recursos con los gastos; el cociente de recursos tributarios de recaudación propia sobre el gasto total y el cociente de recursos tributarios de recaudación propia sobre gasto en personal. Ambos indicadores tienen como propósito brindar una idea sobre la capacidad de cada provincia de afrontar sus obligaciones en materia de gasto con los ingresos tributarios que legisla y recauda cada jurisdicción. Estos cocientes no deben malinterpretarse, ya que no brindan información sobre la solvencia fiscal de una provincia, al no tener en cuenta una parte muy significativa de los recursos provinciales, como son las transferencias automáticas y no automáticas de la Nación, algo ya expuesto en la sección anterior, así como tampoco los otros recursos propios, que en el caso de algunas provincias -particularmente, el de aquellas que reciben regalías- alcanza valores significativos. Su utilidad radica en que brindan una noción sobre el grado de autonomía de las provincias respecto de la Nación en materia de financiamiento del gasto, a la vez que permiten conocer el grado de correspondencia en la evolución de recursos tributarios de recaudación propia y gastos.

El cociente de recursos tributarios de recaudación propia sobre gasto total mostró a lo largo del período de análisis una volatilidad significativa, oscilando entre un mínimo de 26,8% (2001) y un máximo de 35,8% (2013). Aunque no hay una tendencia definida para todo el período, sí se observan distintas fases; la caída entre 1998 y 2001 en un contexto de recesión, el repunte a partir de 2002 por la mayor presión tributaria provincial, y la reducción a partir de 2016 por el crecimiento de las transferencias automáticas desde la Nación y el financiamiento de mayores gastos mediante endeudamiento, lo que permitió un crecimiento del gasto por encima del de los recursos tributarios de origen provincial, sumado a la implementación del Consenso Fiscal 2017.

Gráfico 19. Recursos tributarios de recaudación propia sobre gasto

%, consolidado de las 24 provincias



FUENTE: OPC, en base a DNAP y E-SIDIF

⁴¹Cabe mencionar que nos referimos por “recursos propios” a aquellos que son recaudados directamente por las provincias. En ese sentido, no se incluyen dentro de este concepto aquellos recursos tributarios que, siendo potestad de las provincias, son recaudados por la Nación.

A nivel provincial se observa una marcada heterogeneidad. El Cuadro 11 presenta la información provincial para los períodos 1993-1997 y 2019-2023. En este último período se observa que solo dos distritos (la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires) obtuvieron recursos propios que representaron más del 40% de su gasto total y que en un tercio de las provincias esta relación se ubicó por debajo del 15%. Esta situación realza el rol del sistema de coparticipación de impuestos como herramienta equiparadora de las disparidades de desarrollo entre provincias y atenuante de eventuales desequilibrios financieros.

La comparación con el período 1993-1997 muestra que la dinámica provincial ha sido heterogénea. La mayoría de las provincias han incrementado los recursos propios como porcentaje del gasto total, aunque algunas han recorrido un camino inverso. Las explicaciones son múltiples, entre las que cabe destacar el crecimiento de las regalías petroleras y mineras, la evolución de la presión tributaria provincial, los diversos acuerdos Nación-provincia que modificaron la distribución de recursos y la eliminación de la pre-coparticipación con destino a ANSES, entre otras. Con todo, el indicador de 2019-2023 es relativamente similar al de 1993-1997.

Cuadro 11. Recursos tributarios de recaudación propia en relación al gasto total y en personal

% por provincial

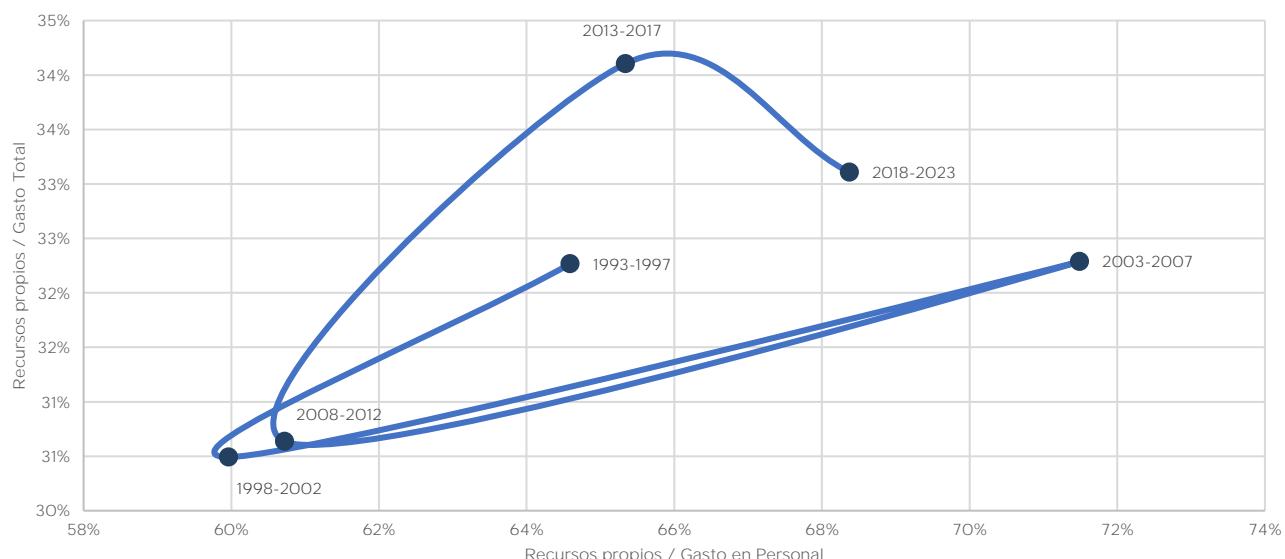
Provincia	Recursos tributarios de Origen Provincial /Gasto total			Recursos tributarios de Origen Provincial / Gasto en personal		
	1993-1997 (1)	2019-2023 (2)	(2)-(1)	1993-1997 (1)	2019-2023 (2)	(2)-(1)
C.A.B.A.	83,1%	75,3%	-7,8%	144,9%	169,3%	24,4%
BUENOS AIRES	44,9%	41,0%	-4,0%	103,5%	82,8%	-20,6%
CATAMARCA	6,1%	9,3%	3,1%	10,7%	19,3%	8,6%
CORDOBA	35,8%	33,2%	-2,6%	70,9%	78,3%	7,3%
CORRIENTES	10,5%	12,4%	1,9%	17,6%	25,4%	7,8%
CHACO	11,4%	12,1%	0,7%	19,0%	24,7%	5,7%
CHUBUT	9,3%	22,6%	13,3%	19,1%	35,2%	16,1%
ENTRE RIOS	24,3%	23,5%	-0,8%	46,4%	43,3%	-3,1%
FORMOSA	3,8%	6,4%	2,7%	7,5%	16,1%	8,6%
JIJUY	7,4%	11,5%	4,1%	15,3%	22,0%	6,7%
LA PAMPA	18,2%	22,2%	3,9%	41,7%	49,0%	7,3%
LA RIOJA	4,4%	7,2%	2,8%	8,1%	17,0%	8,9%
MENDOZA	26,7%	28,1%	1,4%	56,7%	65,1%	8,4%
MISIONES	13,0%	28,9%	15,9%	26,1%	71,5%	45,5%
NEUQUEN	12,9%	28,0%	15,1%	27,4%	48,0%	20,7%
RIO NEGRO	15,5%	21,0%	5,4%	29,8%	35,7%	5,9%
SALTA	13,0%	21,1%	8,1%	22,6%	36,8%	14,2%
SAN JUAN	10,5%	11,9%	1,5%	20,0%	28,2%	8,2%
SAN LUIS	18,5%	19,1%	0,6%	35,2%	45,2%	10,0%
SANTA CRUZ	10,2%	19,0%	8,8%	23,0%	35,9%	12,9%
SANTA FE	35,6%	31,3%	-4,3%	68,1%	65,4%	-2,7%
SANTIAGO DEL ESTERO	9,5%	10,3%	0,8%	16,4%	32,6%	16,2%
TUCUMAN	15,8%	23,9%	8,0%	30,0%	42,9%	12,8%
TIERRA DEL FUEGO	13,9%	20,6%	6,7%	27,3%	39,5%	12,2%
Promedio Total	18,9%	22,5%	3,6%	37,0%	47,0%	10,1%

FUENTE: OPC, en base a DNAP

En el Gráfico 20 se observa que el otro indicador de referencia -recursos tributario de recaudación propia sobre gasto en personal- ha tenido una dinámica similar a grandes rasgos a la ya descripta. Se destaca en el período 2003-2007 el aumento de ambos indicadores por el crecimiento de la presión tributaria propia. En 2008-2012 cayeron ambos indicadores por el incremento de las transferencias desde Nación. En el último período de análisis, ambos indicadores se ubicaron en valores relativamente altos en términos históricos.

Gráfico 20. Recursos propios / gasto total y Recursos propios / gasto de personal

%, consolidado de las 24 provincias



FUENTE: OPC, en base a DNAP y E-SIDF

Conclusiones

El análisis de la relación fiscal Nación-provincias a lo largo del período 1993-2023 permite trazar un panorama de transformaciones profundas en la estructura de recursos públicos, en los mecanismos de distribución intergubernamental y en las capacidades relativas de los distintos niveles de gobierno. Este trabajo reconstruye esa trayectoria desde la perspectiva de los recursos, integrando la evolución de la recaudación nacional y provincial, la dinámica de los recursos propios de las provincias y la importancia creciente —aunque inestable— de las transferencias nacionales automáticas y no automáticas. A partir de esta revisión, pueden identificarse varias conclusiones estructurales que contribuyen a comprender la configuración actual del federalismo fiscal argentino.

A lo largo de tres décadas, la base normativa —la Ley 23.548— del federalismo fiscal argentino se mantuvo sin cambios esenciales en lo referido a la distribución primaria y secundaria de la recaudación nacional, aun cuando la Constitución de 1994 exige la sanción de un nuevo régimen. En términos formales, el sistema permaneció estable, pero su funcionamiento efectivo evolucionó de manera dinámica, impulsado por shocks macroeconómicos, litigios judiciales, acuerdos intergubernamentales y políticas tributarias nacionales y provinciales.

La ausencia de una nueva ley de coparticipación no solo prolonga un régimen transitorio, sino que también alimenta tensiones entre equidad, autonomía y previsibilidad. Este déficit institucional se

traduce en un marco donde los ajustes se realizan a través de decisiones administrativas, pactos bilaterales o multilaterales, y compensaciones ad hoc. Como consecuencia, las correcciones se vuelven reactivas y fragmentarias, sin un horizonte estratégico común que ordene la coordinación fiscal entre jurisdicciones.

En este marco de largo plazo, el documento muestra que, en promedio, las provincias recibieron el 51% de los recursos recaudados en el período analizado, mientras que la Nación conservó el 49% restante. Este dato es relevante no solo por su magnitud, sino porque revela una tendencia estructural hacia una mayor descentralización relativa del financiamiento público. Partiendo de este dato, el estudio analiza la evolución y causas de variación de la recaudación nacional y provincial, así como los cambios en la distribución primaria y secundaria de la recaudación nacional. Ello se complementa con un análisis detallado de los recursos provinciales.

En lo que respecta a la recaudación tributaria nacional, se identificaron cuatro etapas. Entre 1993 y 2001, la presión tributaria fue relativamente estable. Tras la crisis de 2002, la presión tributaria nacional comenzó a recorrer un camino ascendente, alcanzando máximos en 2012 y 2015. Entre 2016 y 2018 hubo una reversión de esta tendencia, pero entre 2019 y 2022 se retomó el sendero alcista. En 2023 la presión cayó nuevamente a niveles inferiores a los registrados en 2004, afectada por la caída de los derechos de exportación y por modificaciones en el Impuesto a las Ganancias para la cuarta categoría. Si bien el contexto macroeconómico fue un determinante muy relevante de la presión tributaria, la principal causa de variación de estas tendencias fue la política tributaria.

Por su parte, la evolución de la tributación provincial en Argentina refleja un proceso pendular entre intentos de armonización y simplificación, por un lado, y períodos de aumento de la presión fiscal y descoordinación, por el otro. Desde el Pacto Federal de 1993, las provincias buscaron reducir las distorsiones del Impuesto a los Ingresos Brutos y fortalecer la imposición patrimonial; sin embargo, las crisis económicas y la falta de implementación efectiva derivaron en un incremento sostenido de las alícuotas, la proliferación de regímenes diferenciales y una creciente complejidad administrativa. Las reformas posteriores —particularmente el Consenso Fiscal 2017 y su actualización en 2021— retomaron la agenda de coordinación y reducción de tributos distorsivos, aunque su aplicación se vio condicionada por el contexto macroeconómico y las necesidades fiscales.

En términos recaudatorios, el recorrido histórico muestra una clara tendencia ascendente de la recaudación provincial respecto del PIB, pasando de niveles cercanos al 3,7% en los noventa a un máximo del 5,4% en el período 2013-2017. A partir de 2018, la presión tributaria provincial se estabilizó en torno al 5% del PIB, acompañando los esfuerzos de coordinación derivados del Consenso Fiscal. En conjunto, este proceso evidencia la dificultad de compatibilizar los objetivos de eficiencia y equidad tributaria con las necesidades fiscales de las provincias en contextos recurrentes de inestabilidad macroeconómica.

Asimismo, se mostró que los recursos no tributarios y de capital propio de las provincias constituyen un componente relevante, aunque altamente heterogéneo, de las finanzas subnacionales. Su participación en los ingresos totales varía ampliamente entre jurisdicciones —desde menos del 6% en provincias con menor dotación de recursos naturales hasta más del 40% en aquellas con regalías hidrocarburíferas—, reflejando la incidencia decisiva de la explotación de recursos no renovables y de factores externos como el tipo de cambio y los precios internacionales de los commodities. A nivel agregado, estos recursos han mostrado oscilaciones considerables a lo largo del tiempo, sin modificar la marcada disparidad estructural del financiamiento provincial, que se conforma con el régimen de transferencias nacionales y la capacidad propia de generación de ingresos en cada territorio.

La evolución de las transferencias del gobierno nacional a las provincias argentinas muestra un proceso de creciente descentralización fiscal, aunque con distintos matices según las etapas. Desde

la sanción del Régimen de Coparticipación Federal y las reformas de fines de los años ochenta, se consolidó un esquema de reparto que, con el paso del tiempo, fue complementado por transferencias no automáticas vinculadas a programas presupuestarios. Estas últimas introdujeron un componente de discrecionalidad en la distribución de recursos, aunque en muchos casos respondieron a compromisos institucionales o judiciales. Durante las décadas siguientes, la relación Nación-provincias se mantuvo condicionada por los cambios en el régimen macroeconómico, las crisis recurrentes y las necesidades de financiamiento nacional y subnacional.

Durante el período 2003-2015, el crecimiento económico y el aumento de la presión tributaria impulsaron una expansión significativa de las transferencias, en particular las no automáticas. Este crecimiento respondió tanto a programas de inversión en infraestructura (como el Fondo Federal Solidario) como a políticas de compensación salarial y de desendeudamiento provincial, que fortalecieron la capacidad financiera de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, pese al incremento sostenido de los montos transferidos, la estructura de distribución permaneció sin cambios sustantivos en los coeficientes de coparticipación, lo que refleja la persistencia de un esquema de reparto con tensiones entre equidad, autonomía y sostenibilidad fiscal.

A partir de fines de 2015, una serie de fallos judiciales y acuerdos intergubernamentales modificaron parcialmente la distribución primaria de recursos, ampliando la masa coparticipable y reforzando la autonomía fiscal de las provincias. El Consenso Fiscal 2017 y las compensaciones asociadas consolidaron este proceso, al tiempo que la pandemia de 2020 introdujo una expansión excepcional de las transferencias para mitigar los efectos económicos y sociales de la crisis. En conjunto, el período 1993-2023 muestra una tendencia estructural hacia el aumento del peso relativo de los recursos provinciales en el PIB.

La medición de la correspondencia fiscal —relación entre recursos propios y gastos provinciales— muestra mejoras en la mayoría de las jurisdicciones. Ello refleja, en parte, esfuerzos de fortalecimiento tributario local y mejoras en la administración fiscal. Sin embargo, estos avances conviven con importantes heterogeneidades. Las provincias con mayor actividad económica, estructura tributaria más diversificada o regalías de recursos naturales exhiben mayores niveles de autonomía fiscal, mientras que otras mantienen una elevada incidencia de fondos nacionales. Esta brecha condiciona las capacidades de planificación, inversión y prestación de servicios públicos esenciales en varias regiones del país.

En conjunto, el trabajo ofrece una visión histórica y cuantitativa imprescindible para comprender la evolución del federalismo fiscal argentino. Si bien se observan avances en la descentralización relativa de los recursos y en la capacidad fiscal provincial, los desafíos institucionales y normativos persisten.

Como cierre, y más allá de los resultados antes reseñados, se destaca el aporte metodológico de este trabajo, que buscó vincular el análisis de la recaudación con su reflejo presupuestario, considerando en paralelo aspectos cuantitativos referidos al federalismo fiscal. Se espera que los resultados de esta revisión brinden herramientas útiles para la toma de decisiones en materia tributaria y federal.

Publicaciones de la OPC

La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación fue creada por la Ley 27.343 para brindar soporte al Poder Legislativo y profundizar la comprensión de temas que involucren recursos públicos, democratizando el conocimiento y la toma de decisiones. Es una oficina técnica de análisis fiscal que produce informes abiertos a la ciudadanía.

Este informe no contiene recomendaciones vinculantes.

www.opc.gob.ar



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

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

www.opc.gob.ar