

Estimación de la brecha en el intercambio de recursos entre las provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires, y el Gobierno Nacional

BALLARINO, Milena

mballarino@bcsf.com.ar

Bolsa de Comercio de Santa Fe

JORGE, Ramiro

rjorge@bcsf.com.ar

Bolsa de Comercio de Santa Fe

Santa Fe, agosto de 2024

Resumen

La estructura fiscal de nuestro país presenta un desbalance entre lo que algunas jurisdicciones aportan al gobierno central en concepto de recursos obtenidos dentro de sus territorios y lo que finalmente estas reciben por medio del régimen de coparticipación federal, las transferencias discrecionales y la ejecución de gastos nacionales en cada jurisdicción.

El objetivo del presente trabajo es describir la evolución del intercambio de recursos entre las provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires, y el Gobierno Nacional a lo largo del período 2011-2022. Se consideran como variables de interés la recaudación nacional en el territorio de cada jurisdicción, los fondos recibidos por las mismas provenientes del Gobierno Nacional (a través de coparticipación y leyes especiales), y la ejecución de gastos del Gobierno Nacional en los territorios provinciales (los cuales incluyen transferencias discrecionales y gastos extrapresupuestarios). El análisis de dichas variables permite estimar la brecha existente entre los recursos aportados y percibidos por las provincias en su relación con el Gobierno Nacional, siendo esta brecha un indicador del desbalance fiscal anteriormente mencionado. Sin desconocer los principios sobre los cuáles se basa el régimen de coparticipación nacional y los objetivos del federalismo fiscal, el resultado muestra que, si bien la brecha se fue reduciendo gradualmente en los últimos períodos, aún mantiene una significancia importante.

Abstract

The fiscal structure of our country presents an imbalance between the amount some jurisdictions contribute to the central government in terms of resources previously obtained within their territories and what they finally receive through the federal tax co-participation regime, discretionary transfers and national expenditure on each jurisdiction.

The aim of this paper is to describe the evolution of the exchange of resources between the Provinces of Santa Fe, Cordoba and Buenos Aires, and the National Government evolved throughout the period 2011-2022. Considering as variables of interest national tax collection in the territory of each jurisdiction, the funds received by them from the National Government (through co-participation and special laws), and the execution of expenses of the National Government in the provincial territories (which include discretionary transfers and extrabudgetary expenditures). The analysis of these variables allows us to estimate the existing gap between the resources contributed and received by the provinces in their relationship with the National Government, this gap being an indicator of the aforementioned fiscal imbalance. The result shows that, although the gap was gradually reduced in recent periods, it still maintains an important significance.

JEL classification codes: [H71] [H72] [H77]

Keywords: *Federalismo Fiscal, Ejecución de Gasto Público, Relaciones Intergubernamentales.*

Introducción

Por sus estructuras productivas, las provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires, con un fuerte componente agroindustrial y manufacturero, se han convertido en las unidades subnacionales más importantes en relación a su aporte a la recaudación de impuestos nacionales. Sin embargo, en sucesivos períodos y por distintos motivos, estas jurisdicciones han quedado relegadas en el reparto de dichos recursos.

Son ejemplo de lo anterior las modificaciones implementadas a través del “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento” del 12 de agosto de 1992 (también denominado Pacto Fiscal I), formalizadas mediante la Ley Nacional N° 24.130, la cual autorizaba al Estado Nacional a retener, a partir del 1° de septiembre de 1992, el 15% de la masa coparticipable de impuestos prevista en el Artículo 2° de la Ley N° 23.548, más una suma fija mensual de \$43.800.000. El porcentaje detraído se destinaría a atender obligaciones provisionales nacionales y otros gastos operativos, mientras que el monto fijo se distribuiría entre las provincias que suscribieran el convenio¹. Este Pacto fue prorrogado en repetidas oportunidades², incluyendo lo dispuesto en el Artículo 76 de la Ley N° 26.078 (de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2006), el cual sería declarado inconstitucional por el Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación³, de fecha 24 de noviembre de 2015. Dicho Fallo dispuso el cese inmediato de la detracción mencionada, reconoció el derecho de las provincias de Santa Fe y San Luis a recibir los fondos retenidos desde el año 2006 más los intereses correspondientes, y originó un proceso de compensación por parte de la Nación a las provincias. Por la misma razón, la Provincia de Córdoba inició una medida cautelar⁴ para que se reincorpore a la masa bruta de coparticipación el porcentaje de detracción realizado por el Estado Nacional, obteniendo como respuesta la suspensión inmediata del descuento efectuado sobre los fondos de coparticipación federal.

Otro ejemplo que se puede mencionar es la eliminación, en agosto de 2018, del Fondo Federal Solidario, que fuera creado por el Decreto 206/2009. Si bien conceptualmente la eliminación del Fondo tuvo lugar en un contexto auspicioso en el que se propiciaba una reducción de los Derechos de Exportación, este hecho no tuvo continuidad. Mientras tanto la disponibilidad de los recursos provenientes de dicho fondo representaba una parte importante de los recursos de capital para la ejecución de inversión de los que disponían, por el carácter de sus estructuras productivas, las tres provincias bajo análisis⁵.

Un factor adicional que ha ido en detrimento de la posición de las administraciones provinciales con respecto a la nacional ha sido la incorporación de impuestos no coparticipables, como son los casos del Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios, y de los Derechos de Exportación. Estos últimos además han evidenciado una creciente participación dentro del conjunto de la recaudación nacional, por varios motivos: incrementos del número de productos gravados y de las respectivas alícuotas, depreciación del peso e incremento del

¹ Las provincias de Santa Cruz, Tierra del Fuego y Chubut recibirían \$3.000.000 mensuales cada una, mientras que Río Negro, La Pampa, Neuquén y Salta percibirían \$2.500.000 cada una, Catamarca, Formosa, Jujuy, La Rioja, San Juan, Santiago del Estero, Tucumán, Misiones, Mendoza y San Luis \$2.200.000 cada una, Entre Ríos \$1.900.000 y Córdoba y Santa Fe \$500.000 cada una para afrontar los costos de los servicios ferroviarios. Este reparto resultaba marcadamente desfavorable para las provincias de Santa Fe y Córdoba en comparación con la mayoría de las otras jurisdicciones.

² El Decreto 1807/93 dispone la aplicación de lo establecido en el Pacto Federal II, del 12 de agosto de 1993, extendiendo el plazo del Pacto original hasta el 30 de junio de 1995, mientras que la Ley N° 24.699 extiende dicho plazo hasta el 31 de diciembre de 1998, la Ley N° 25.063 hasta el 31 de diciembre de 1999 y la Ley N° 25.400 hasta el 31 de diciembre de 2005.

³ CSJ 538/2009 (45-S)/CS1. Originario: Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad.

⁴ CSJ 786/2013. Originario: Córdoba, Provincia de c/ Estado Nacional y otro s/ medida cautelar.

⁵ Para el caso de la Provincia de Santa Fe, consultar el efecto cuantitativo que tuvo la eliminación del Fondo Federal Solidario en https://www.bcsf.com.ar/doc_news/FONDOSOJA2018-2.pdf.

valor de las exportaciones (fundamentalmente por el crecimiento de los precios de los *commodities* registrados durante el período bajo análisis, siendo estos algunos de los principales productos de exportación de las provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires).

Teniendo en cuenta los aspectos mencionados y comprendiendo que, si bien la desigualdad entre las administraciones provinciales y nacional se fue forjando por cuestiones que atañen al largo plazo, en este trabajo se optó por circunscribir el análisis al período comprendido entre 2011 y 2022. Esto a los efectos de contar con una evaluación un tanto más coyuntural de la situación actual y de poder brindar herramientas que contribuyan a la formulación de propuestas cuya aplicación colabore en la mejora de dicha situación.

Para la realización del análisis anteriormente expuesto, este documento presenta la estimación de los montos aportados a la recaudación nacional por la actividad económica desarrollada en los territorios de las provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires, y los fondos percibidos por las Administraciones Públicas Provinciales (en concepto de coparticipación y leyes especiales), como así también el gasto ejecutado directamente por la Administración Nacional en las tres provincias. Luego, se estima la brecha entre ambos conceptos, como aproximación a la desigualdad generada en detrimento de las provincias.

Es importante resaltar que el presente trabajo de investigación toma como base e introduce una mejora metodológica respecto al elaborado por Jorge & Tonetti (2022), en cuanto a la estimación de recursos recaudados a nivel nacional en concepto de Impuestos y Seguridad Social en las tres provincias mencionadas, además de la contabilización de gastos extrapresupuestarios en el total ejecutado por la Administración Nacional en los territorios provinciales.

Antecedentes

A lo largo de los años, fueron numerosas las investigaciones que abordaron la temática de la recaudación de impuestos y la distribución de recursos entre los diferentes niveles de gobierno de nuestro país. En este sentido, algunos estudios pueden ser citados como antecedentes de la presente investigación por centrarse en la temática de la recaudación, los regímenes de distribución, la ejecución del gasto o las transferencias entre la Administración Nacional y las administraciones provinciales.

En lo que respecta al análisis de la distribución de recursos Cont, Juarros & Porto (2013), estudian el efecto de la política fiscal nacional – medida a través del gasto y las transferencias a los gobiernos sub-nacionales –, sobre las asimetrías provinciales y las fluctuaciones cíclicas de las economías locales. En este sentido, concluyen que el gasto nacional redistribuye recursos y logra estabilizar los shocks provinciales, mientras que las transferencias resultan ser neutrales, es decir, no generan efectos redistributivos y estabilizadores significativos. Los autores afirman además que el efecto redistributivo débil se debe a que algunas provincias con elevado Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita son beneficiarias netas mientras que otras con PBG per cápita bajo, pero consideradas “avanzadas” son aportantes netas. Dentro de este último grupo se encuentran las provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires. Por lo anterior, las modificaciones del origen de los fondos en base al PBG no tendría demasiado impacto redistributivo, ya que cambiar a las jurisdicciones de baja densidad de beneficiarias a aportantes netas no generaría un monto significativo de recursos, mientras que las modificaciones en el destino de los fondos, sobre todo por la vía del gasto nacional y considerando criterios geográficos podría tener mayor impacto redistributivo.

Por otra parte, Rezk & Pérez Aguila (2014) plantean que entre los años 2002 y 2012, se incrementó la participación de las transferencias discrecionales del Gobierno Central hacia las provincias, y se redujeron las transferencias basadas en reglas preestablecidas, en comparación con el período comprendido entre 1993 y 2001. Esto da como resultado un incremento de la dependencia de los gobiernos locales respecto a los fondos percibidos desde

el Gobierno Nacional. Esta mayor dependencia es asociada por los autores, en línea con lo planteado por Zhuravskaya (2000), con incentivos fiscales menores, como así también a una reducción de la cantidad y calidad de provisión de bienes públicos, un mayor nivel de regulación y de corrupción, una menor autonomía de los gobiernos locales y consecuentemente, una mayor dependencia política y económica de los mismos respecto al Gobierno Central.

Otro aspecto que destacan los autores anteriormente mencionados es la vinculación existente entre el desempeño fiscal de los gobiernos provinciales y la participación que tienen los ingresos recibidos desde el Gobierno Central en la totalidad de recursos de los que disponen estos gobiernos sub-nacionales. El análisis que realizan acerca de la evolución de los distintos componentes que forman parte de los ingresos provinciales, evidencia que las transferencias tanto corrientes como de capital fueron ganando participación entre 2003 y 2012, fundamentalmente a partir del año 2009, con la creación del Fondo Federal Solidario (Decreto 206/2009) y su incidencia sobre las transferencias de capital.

El conjunto de variables que analizan Rezk & Pérez Aguila (2014) comprende la recaudación de impuestos provinciales per cápita, las transferencias corrientes y de capital, discrecionales y en base a reglas fijas, y el gasto público económico y social. Dentro de las principales conclusiones del trabajo de investigación se puede mencionar que la participación de los recursos propios se estancó o disminuyó a medida que la participación de las transferencias provenientes del Gobierno Central se incrementó; se observa además que para las provincias resulta más conveniente recibir transferencias que incrementar la presión tributaria, lo que genera una disminución de su autonomía. Se evidencia una relación negativa significativa entre las transferencias corrientes y la recaudación propia, que demuestra un efecto desplazamiento de las transferencias sobre los recursos propios de las provincias. Paralelamente, la relación entre las transferencias de capital y la recaudación parece tener signo positivo, lo que podría deberse a que los gobiernos locales son más responsables en la ejecución de este tipo de transferencias y a que un mayor nivel de gastos de capital da lugar a un mayor grado de cumplimiento fiscal por parte de los contribuyentes.

En lo que respecta al análisis del gasto y su distribución geográfica, Gervasoni (2010) analiza el federalismo fiscal, la democracia y los autoritarismos en las provincias argentinas entre 1983 y 2003, y afirma que la proporción de recursos discrecionales otorgados a las provincias es relativamente baja, pero existe una discrecionalidad en la ejecución geográfica del gasto que favorece a algunas jurisdicciones. Concluye además que el federalismo fiscal de nuestro país combina importantes desequilibrios fiscales verticales con una redistribución de recursos basada en la población, lo que da lugar a diferentes niveles de dependencias de las provincias respecto a los recursos que reciben por parte del Gobierno Central. El autor destaca que, a mayores niveles de transferencias recibidas, más débiles son las democracias locales, y que, a mayores niveles de gastos nacionales ejecutados en una determinada provincia, mayor es el apoyo que reciben los gobernantes de la misma por parte de los sectores económicos más vulnerables. Finalmente, analiza y destaca la influencia de las transferencias y la distribución geográfica del gasto sobre la formación de opiniones de los medios de comunicación locales y sobre la generación de empleo público en las provincias.

Por su parte, Vega, Diblasi & González Orozco (2016), con el objetivo de realizar nuevos aportes al debate sobre el régimen de coparticipación federal de Argentina, respondiendo a recomendaciones de eficiencia y efectividad de políticas públicas relacionadas, analizan la masa coparticipable, la distribución primaria y la distribución geográfica del gasto público federal, como así también la forma en la que esta última afecta la capacidad económica y fiscal de las jurisdicciones sub nacionales en Argentina. Describen la composición de la masa coparticipable, la evolución de la misma y del monto de la recaudación tributaria entre 2009 y 2015. Destacan que la mayor parte de los recursos recaudados se distribuyen entre las provincias por fuera del régimen de coparticipación debido a que gran parte de la recaudación no forma parte de la masa coparticipable.

Los autores sostienen que la creación de nuevos impuestos con sistemas de recaudación que no responden a los criterios de la coparticipación federal, permitió a algunas provincias beneficiarse discrecionalmente. En este sentido, proponen que todos los impuestos formen parte del régimen de coparticipación, incluidos los Derechos de Importación y Exportación. En lo que respecta al análisis de la distribución geográfica del gasto, entre el año 2000 y el 2015, más del 30% de las erogaciones nacionales se ejecutaron en CABA y más del 20% en la Provincia de Buenos Aires. Adicionalmente, para el caso del año 2013, el gasto total asignable a las jurisdicciones superó en más del doble a los recursos coparticipados.

Del estudio de estos autores, se destaca que la Provincia de Santa Fe, en el año 2013 ocupaba el segundo lugar en recursos nacionales recibidos, el cuarto lugar en gastos nacionales ejecutados en el territorio provincial, el tercer lugar en población, y como consecuencia de esto, el vigésimo lugar en recursos nacionales recibidos per cápita y el decimonoveno lugar en gasto nacional per cápita. Por su parte, la Provincia de Córdoba ocupaba el tercer lugar en recursos nacionales recibidos y en gastos nacionales ejecutados, el segundo lugar en población, y en términos per cápita obtuvo el vigesimoprimer lugar en recursos nacionales recibidos y el decimoséptimo puesto en gasto nacional. Por último, la Provincia de Buenos Aires ocupó el segundo lugar en gastos nacionales, el primer puesto en recursos nacionales recibidos y en población, la vigesimotercera posición en recursos nacionales recibidos per cápita y el vigésimo lugar en gasto nacional per cápita.

Los antecedentes mencionados son solo algunos de los que conforman la vasta bibliografía existente en lo que respecta al análisis de los recursos recaudados por el Gobierno Nacional en las provincias y su distribución a través de mecanismos de reparto, de transferencias discrecionales y de gastos ejecutados en los territorios provinciales. Algunas de las ideas y postulados de estos autores sirven como punto de partida para el planteo de los objetivos de la presente investigación, la cual se centra en las provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires, y en la determinación de la brecha existente entre recursos generados por las mismas dentro de la recaudación nacional y los fondos percibidos a través de mecanismos distributivos y gastos ejecutados.

A su vez, siguiendo en línea con los aportes realizados por los diferentes autores, y en base a los datos publicados por AFIP, es importante mencionar que la recaudación nacional está conformada tanto por recursos coparticipables – aquellos que en todo o en parte pasan a integrar la denominada masa coparticipable de recursos que luego se redistribuye –, como por recursos no coparticipables. Los recursos no coparticipables, como su nombre lo indica, no forman parte de la masa de coparticipación, y su producido se destina al Tesoro Nacional o bien presentan afectación específica. En el caso de algunos impuestos la afectación específica indica que parte del producido por el mismo se distribuye entre las provincias. Asimismo, la estructura de cada uno de ellos y sus eventuales modificaciones impactan en diferente medida sobre los recursos aportados y/o recibidos por cada provincia en relación a la Nación. A continuación, se expone, con carácter meramente descriptivo, una breve clasificación de los tributos más relevantes vigentes actualmente, según su aporte relativo a la recaudación nacional.

- **Impuesto a las Ganancias:** a partir de un monto mínimo no imponible, y mediante una alícuota progresiva, se grava la ganancia neta (ingresos menos gastos deducidos) obtenida por las personas físicas durante el año calendario. Desde finales del año 2023 y durante lo que va del presente año se incorporaron cambios significativos en este gravamen. En primer lugar, mediante la Ley N° 27.725 (publicada en el Boletín Oficial el 6 de octubre de 2023) se estableció que los trabajadores en relación de dependencia con sueldos mensuales brutos menores a 15 salarios mínimos, vitales y móviles dejaban de encontrarse alcanzados por este tributo, eliminando así la denominada “cuarta categoría” del impuesto. Con el cambio de gestión a nivel nacional, se aprobó la Ley N° 27.743 (publicada en el Boletín Oficial el 8 de julio del 2024) que establece

la eliminación del Impuesto Cedular y la restitución de la gravabilidad de la cuarta categoría del impuesto a las ganancias para ingresos en relación de dependencia.

Este tributo es uno de los más importantes en la recaudación nacional, y en el período 2011-2022 ha tenido una participación promedio de 30,5% en el total de la recaudación de impuestos nacionales. Asimismo, es importante destacar que desde 2018, el 100% del producido por el impuesto pasó a formar parte de la masa bruta de coparticipación, mientras que con anterioridad a dicho año, se realizaba una detracción de \$580,0 millones, y luego de la misma, el 64,0% de la recaudación restante pasaba a formar parte de la masa de coparticipación bruta.

- **Impuesto al Valor Agregado:** es un impuesto indirecto que grava el consumo final de productos y servicios. Al igual que el Impuesto a las Ganancias, es uno de los más relevantes y representativos en lo que respecta a los ingresos tributarios de la Nación, pues ha tenido una participación promedio de 29,8% en el total de la recaudación nacional de impuestos entre 2011 y 2022⁶.

El 89,0% de la recaudación total del IVA forma parte de la masa coparticipable bruta, que luego de las deducciones correspondientes al Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales Provinciales pasa a formar parte de la masa neta que se coparticipa entre la Nación, CABA y las provincias.

- **Impuestos internos:** gravan la comercialización de tabacos, bebidas alcohólicas, cervezas, bebidas analcohólicas, jarabes, extractos y concentrados, seguros, servicios de telefonía celular y satelital, objetos suntuarios y vehículos automóviles y motores, embarcaciones de recreo o deportes y aeronaves. En este caso, el 100% de la recaudación de estos impuestos, excepto la correspondiente a seguros, forma parte de la masa bruta de coparticipación.
- **Impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente bancaria:** se devenga al efectuarse los créditos y débitos en la respectiva cuenta corriente. El 100% de dicho impuesto se dirige al Sistema Nacional de Seguridad Social, por lo cual es no coparticipable.

Hasta 2017, el 30,0% del producido de este impuesto formaba parte de la masa de coparticipación bruta. A partir de 2018, por medio de la Ley N° 27.432 se modificó su asignación específica.

- **Impuesto sobre los Bienes Personales:** consiste en la aplicación de una alícuota sobre el valor del conjunto de bienes que forman parte del patrimonio del individuo al 31 de diciembre de cada año. El impuesto aplica si la valuación total del patrimonio supera el monto mínimo establecido. Este impuesto no forma parte de los recursos coparticipables, sin embargo, luego de una deducción de \$3,0 millones anuales destinados al Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (I.N.C.U.C.A.I.), el 93,7% del producido del mismo se distribuye según la ley N° 23.548 entre el Tesoro Nacional (41,64%), el fondo A.T.N. (1,0%) y las provincias (57,36%), y el 6,3% restante a las provincias cuyas cajas previsionales no fueron transferidas a la Nación.

⁶ El 31 de diciembre de 2019 venció el plazo de aplicación de la alícuota del 0% sobre determinados productos de la canasta básica que había sido introducida durante el mes de agosto del mismo año a través del Decreto Nacional 567/2019. De esta forma, los productos incluidos en dicha normativa volvieron a estar gravados por el 10,5% y 21% en las ventas realizadas a consumidores finales. Asimismo, en septiembre de 2023 se volvió a implementar la medida con el programa "Compre sin IVA" a través de una modificación de la Resolución General 4676/2023 de la AFIP, finalizando el 31 de diciembre de dicho año. Mediante este programa, determinados consumidores accedían a la devolución del 21% del impuesto, con un tope de reintegro mensual de \$18.800 en productos seleccionados de la canasta básica.

- **Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo):** está compuesto por los pagos mensuales que realizan los responsables inscriptos en base a la categoría a la cual pertenecen. El impuesto unifica el componente impositivo – IVA y Ganancias – y el componente previsional – aportes jubilatorios y obra social – en una única cuota mensual. El mismo no forma parte de la masa bruta de coparticipación; no obstante, el 30,0% de su producido se distribuye entre las provincias según Ley N° 23.548, mientras que el 70,0% restante se destina a la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES).
- **Derechos de Importación y Exportación:** consiste en la aplicación de una alícuota sobre los bienes y servicios importados y exportados respectivamente que son alcanzados por el impuesto. Dicho tributo es percibido en forma automática cuando se producen las correspondientes liquidaciones. Estos tributos no son coparticipables. El 100% del producido de los Derechos de Exportación se destina al Tesoro Nacional, mientras que, en el caso de los Derechos de Importación, lo recaudado se distribuye entre el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial y el Tesoro Nacional.

Los Derechos de Exportación tienen un peso importante dentro de la recaudación de Comercio Exterior, ya que en promedio en el período 2011-2022 representaron el 62,2% mientras que los Derechos de Importación representaron el 28,0%. Por su parte, la Provincia de Santa Fe aportó en promedio, en el mismo período el 36,3% de la recaudación de Derechos de Exportación, superando ampliamente los aportes de Córdoba (1,4%) y Buenos Aires (15,5%). En cuanto a los aportes de las provincias en los Derechos de Importación, en promedio, Buenos Aires fue la mayor aportante (30,0%), seguida de Córdoba (3,5%) y Santa Fe (3,0%).

Objetivos, fuentes de información y metodología

El presente trabajo de investigación tiene por objetivos: (1) estimar la brecha entre los recursos generados por la actividad económica de las provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires, y los fondos percibidos por las Administraciones Provinciales para el período 2011-2022 en concepto de Recursos de Origen Nacional (que incluye coparticipación y leyes especiales) y de gastos ejecutados por la Administración Nacional en los territorios provinciales; y (2) describir la evolución del intercambio de recursos entre las provincias mencionadas y la Nación en el período temporal 2011-2022, para generar información que eventualmente sirva para realizar propuestas cuya aplicación contribuya a mejorar la situación actual.

En cuanto a las fuentes de información, para la variable recaudación nacional en los territorios provinciales, la cual se clasifica en impuestos, contribuciones a la seguridad social y recursos sobre comercio exterior, se utilizaron datos de los anexos del Informe de Recaudación Trimestral de AFIP⁷. A su vez, con el objetivo de arribar a un resultado más realista sobre la participación de cada provincia en la recaudación nacional, para el caso de los impuestos propiamente dichos se utiliza la participación de cada subsoberano en el Valor Agregado Bruto Nacional (VAB)⁸, y para el cálculo de contribuciones a la seguridad social se contempla la participación de la masa de asalariados registrados en cada jurisdicción sobre el total de puestos de trabajo asalariados registrados en el país⁹.

Por otro lado, la información estadística acerca de los Recursos de Origen Nacional (Coparticipación y Leyes Especiales) percibidos por cada provincia, se obtuvo del sitio web

⁷ Datos disponibles en: <https://www.afip.gob.ar/institucional/estudios/>

⁸ Datos disponibles en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-9-138>

⁹ Datos disponibles en: <https://datos.produccion.gob.ar/dataset>

de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP) dependiente del Ministerio de Economía de la Nación¹⁰.

Los datos de gasto público nacional presupuestario en los territorios provinciales provienen del sitio web de Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación¹¹. En cuanto a las transferencias discrecionales, la información sobre las mismas se obtuvo aplicando un proceso de filtrado a los datos obtenidos del mencionado sitio web.

Finalmente, la información acerca de los recursos tributarios de Origen Provincial de cada jurisdicción también proviene del sitio web de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

Para la consecución de los objetivos propuestos, se procedió a estimar la diferencia absoluta y relativa porcentual entre la recaudación nacional obtenida en los territorios provinciales de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires, y los fondos percibidos por las Administraciones Públicas Provinciales en concepto de Recursos de Origen Nacional (que incluye coparticipación y leyes especiales) y de gastos ejecutados por la Administración Nacional en dichos territorios para cada uno de los años del período 2011-2022, utilizando los datos oportunamente mencionados en los párrafos precedentes.

Relación fiscal entre las provincias y la Nación: intercambio de recursos y ejecución del gasto

La estructura fiscal de Argentina se caracteriza por un desbalance entre lo que algunas jurisdicciones aportan al Gobierno Central en concepto de recursos obtenidos por este dentro de sus territorios, y lo que finalmente reciben las mismas por medio de la distribución vía coparticipación federal, transferencias discrecionales y ejecución de gastos nacionales en cada jurisdicción.

El principal mecanismo de distribución de recursos fiscales entre las diferentes jurisdicciones y niveles de gobierno es el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos – regulado por la Ley N° 23.548 – y otras Leyes Especiales, mediante las cuales el Gobierno Nacional redistribuye automáticamente parte de los recursos que obtiene a través de la recaudación de impuestos nacionales en las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

Asimismo, un medio alternativo de redistribución de los recursos es el gasto nacional presupuestario y extrapresupuestario ejecutado en los territorios provinciales y CABA.

En esta línea, es importante mencionar que dentro de las partidas presupuestarias del gasto nacional se encuentran presentes las transferencias discrecionales. Las mismas son recursos que reciben las jurisdicciones por parte del Gobierno Nacional, no respondiendo su distribución a ninguna ley que establezca un mecanismo objetivo de reparto, y dependiendo estas de la decisión de la gestión de gobierno vigente.

i. El aporte de las provincias a la recaudación de impuestos nacionales

En nuestro país, la Administración Pública Nacional se encarga de recaudar recursos en concepto de Impuestos propiamente dichos, Seguridad Social y Derechos sobre el Comercio Exterior en el territorio de las 24 jurisdicciones (provincias y CABA)¹². Bajo esta estructura, conocer la magnitud del aporte que las provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires realizan a los recursos nacionales permite contar con un indicador que resulta comparable con los montos percibidos por parte de las mismas provenientes de la Nación,

¹⁰ Datos disponibles en: <https://www.economia.gob.ar/dnap/recursos.html>

¹¹ Datos disponibles en: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/donde-se-gasta>

¹² La AFIP imputa la recaudación en cada jurisdicción según aduana interviniente y/o domicilio fiscal del contribuyente.

con el objetivo de estimar la brecha o diferencia cuantitativa entre ambos elementos. A continuación, se expone un detalle de la evolución de cada concepto a lo largo del período bajo análisis.

- **Recaudación por Impuestos**¹³

Para el cálculo de esta categoría se tiene en cuenta la participación de cada provincia en el Valor Agregado Bruto Nacional (VAB) Nacional¹⁴. Dicho porcentaje se aplica al monto de impuestos recaudado por el Estado Nacional, obteniendo así el saldo asignable a cada Provincia de acuerdo a su participación en el VAB.

De esta manera, considerando los porcentajes de participación en el VAB de Santa Fe (8,5%), Córdoba (7,8%) y Buenos Aires (32,0%), en el año 2022 la recaudación nacional en el territorio santafesino ascendió a \$1.163.669,7 millones a precios constantes de diciembre de 2022, un 15,6% por debajo del monto máximo alcanzado en el año 2016. En las provincias de Córdoba y Buenos Aires, los montos recaudados en 2022 fueron de \$1.077.981,6 y \$4.391.939,6 millones¹⁵, respectivamente.

La evolución de la recaudación por impuestos en el período de referencia analizado evidencia un crecimiento ininterrumpido desde 2011 hasta 2016, logrando en dicho año montos máximos de \$1.378.409,3 (Santa Fe), \$1.276.908,6 (Córdoba) y \$5.202.412,8 millones (Buenos Aires). Luego se observa una tendencia a la baja hasta el año 2019, un leve repunte hacia 2021 y finalmente una nueva caída en el año 2022.

En lo referente a la composición de dichos impuestos, las provincias de Santa Fe y Córdoba presentan estructuras similares al cierre de 2022, siendo los dos tributos principales el Impuesto a las Ganancias y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), ambos coparticipables a las 23 provincias y CABA, con porcentajes de participación que rondan el 40,0 y 30,0% respectivamente. En cambio, en la Provincia de Buenos Aires la mayor participación corresponde a los Impuestos Aduaneros (39,5%), ocupando Impuesto a las Ganancias e IVA el segundo y tercer lugar en la estructura impositiva.

- **Recaudación por Seguridad Social**¹⁶

La metodología implementada para este segundo concepto consiste en calcular la participación de la masa de asalariados registrados en cada jurisdicción sobre el total de puestos de trabajo asalariados registrados en el país, según los datos publicados por el Ministerio de Desarrollo Productivo. Dicho porcentaje es aplicado al monto recaudado en concepto de seguridad social por el Estado Nacional en el total del país, obteniendo así el saldo asignable a cada provincia en base a su participación en la población asalariada.

Según los datos de empleo disponibles, se obtuvieron los porcentajes de participación sobre el total de asalariados a nivel nacional a diciembre del año 2022, alcanzando Santa Fe un 7,5%, Córdoba 7,4% y Buenos Aires 30,3%. Teniendo en cuenta dichos porcentajes, en el año 2022 la recaudación nacional en la Provincia de Santa Fe fue de \$415.763,8 millones, mientras que en Córdoba y Buenos Aires se recaudó \$408.435,4 y \$1.678.187,4 millones, respectivamente. A su vez, alrededor del 70,0% de lo recaudado en

¹³ Dentro de esta clasificación se encuentran IVA, Ganancias, Bienes Personales, Débitos y Créditos en Cuenta Corriente, Impuestos Internos, Monotributo, Impuestos Aduaneros, entre otros.

¹⁴ El Valor Agregado Bruto utilizado es el publicado por INDEC en el año 2004 para todas las jurisdicciones (último dato disponible) y se asume que el mismo se mantiene hasta el año 2022. Esto permite unificar criterios de medición y hacer comparables las participaciones de las distintas provincias sobre la recaudación de impuestos nacionales.

¹⁵ Las cifras mencionadas a lo largo del presente documento se encuentran expresadas a precios constantes de diciembre de 2022, de lo contrario será aclarado oportunamente.

¹⁶ Esta categoría comprende los conceptos de Aportes y Contribuciones, Obras Sociales, Seguro Colectivo de Vida, Riesgos del Trabajo, Monotributo, entre otros.

concepto de seguridad social está representado por aportes y contribuciones, siendo estas últimas las de mayor envergadura, aunque fueron perdiendo peso con el paso del tiempo.

Este tipo de recursos registró un crecimiento ininterrumpido en los años 2011-2013, cayendo levemente en el 2014 y siguiendo su ritmo ascendente hasta el 2017, logrando en dicho año niveles máximos de recaudación de \$645.613,8 (Santa Fe), \$645.514,1 (Córdoba) y \$2.558.126,1 millones (Buenos Aires), para luego mostrar una tendencia a la baja desde 2018 en adelante.

- **Recaudación sobre Comercio Exterior¹⁷**

En este caso se consideran los datos publicados por AFIP discriminando por jurisdicción política y según domicilio fiscal del responsable o ubicación de la aduana interviniente. Esto es así, ya que no se cuenta con la información necesaria para clasificar a los recursos aduaneros en base a lo efectivamente producido en cada provincia y de acuerdo a ello lograr un porcentaje aproximado de aporte de cada jurisdicción en la recaudación a nivel nacional como se vino desarrollando en los casos anteriores.

Debido a lo mencionado precedentemente, y teniendo en cuenta el período de tiempo 2011-2022, la Provincia de Santa Fe siempre se ha posicionado por encima de las provincias de Córdoba y Buenos Aires en este tipo de recaudación, salvo en tres años puntuales (2013, 2018 y 2020), en los cuales ha sido superada levemente por la Provincia de Buenos Aires. Por otro lado, cabe destacar la importante participación que ha comenzado a tener CABA con el correr de los años, alcanzando en año 2022 la mayor participación a nivel nacional (41,2%), dejando en segundo lugar a Santa Fe (25,7%), seguido de cerca Buenos Aires (25,5%) y quedando en cuarto lugar y con una participación significativamente menor la Provincia de Córdoba (1,9%).

Siguiendo los datos oficiales publicados por AFIP, en el año 2022 la recaudación nacional en el territorio santafesino ascendió a \$632.115,4 millones, mostrando una caída en términos reales del 25,5% respecto a lo recaudado el año anterior. Cabe destacar que el 93,8% del total de dichos recursos refieren a los derechos de exportación, ascendiendo los mismos a \$592.764,7 millones, un 26,5% por debajo del máximo alcanzado en el 2021.

Por su parte, al cierre de 2022, la recaudación en la Provincia de Buenos Aires fue de \$627.142,5 millones, un 18,8% inferior a la recaudación máxima del año anterior (\$772.160,7 millones), y siendo los derechos de exportación los aportantes del 62,9% del total recaudado.

Finalmente, se destaca que, en el territorio cordobés, la recaudación nacional es muy inferior a las cifras aportadas por las provincias mencionadas anteriormente, culminando el año 2022 con un monto de \$47.771,8 millones, un 39,8% por debajo del aporte máximo logrado en el año 2013 (\$79.305,7 millones). Además, en esta provincia los derechos de importación mostraron un mayor porcentaje de participación (45,2%) que los derechos de exportación (38,5%).

- **Recaudación nacional total y por provincia**

En el siguiente cuadro se expone la recaudación tributaria nacional en las provincias mencionadas, además de los respectivos porcentajes de participación en la recaudación nacional total a lo largo del período bajo estudio.

¹⁷ El componente de mayor interés en estos recursos está representado por los Derechos de Exportación, además de los Derechos y Estadística de Importación, y Tasas Aduaneras, entre otros.

Cuadro 1. Recaudación Tributaria Nacional en las provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires, Recaudación Tributaria Nacional Total y participación de la Recaudación de cada provincia sobre el total nacional según estimación propia. En millones de pesos corrientes. Período 2011-2022.

	Recaudación Tributaria Nacional en la Provincia de Santa Fe (1)	Recaudación Tributaria Nacional en la Provincia de Córdoba (2)	Recaudación Tributaria Nacional en la Provincia de Buenos Aires (3)	Recaudación Tributaria Nacional Total (4)	Participación de cada provincia en la recaudación nacional total		
					Santa Fe (1)/(4)	Córdoba (2)/(4)	Buenos Aires (3)/(4)
2011	58.898,4	41.364,0	176.448,5	593.407,7	9,9%	7,0%	29,7%
2012	69.990,5	52.383,9	221.018,5	743.165,4	9,4%	7,0%	29,7%
2013	87.545,4	69.596,2	287.543,3	949.983,5	9,2%	7,3%	30,3%
2014	120.128,6	92.392,0	387.160,0	1.295.199,7	9,3%	7,1%	29,9%
2015	152.892,9	124.355,9	516.388,9	1.704.096,0	9,0%	7,3%	30,3%
2016	201.412,6	168.118,6	698.335,9	2.290.010,0	8,8%	7,3%	30,5%
2017	261.221,4	214.275,0	885.527,2	2.882.490,0	9,1%	7,4%	30,7%
2018	344.250,3	278.871,3	1.157.256,6	3.780.069,0	9,1%	7,4%	30,6%
2019	569.950,7	393.367,0	1.697.448,4	5.549.577,0	10,3%	7,1%	30,6%
2020	709.378,5	531.459,5	2.259.791,3	7.309.551,0	9,7%	7,3%	30,9%
2021	1.309.417,2	847.764,6	3.717.679,7	12.030.836,9	10,9%	7,0%	30,9%
2022	2.211.548,9	1.534.188,8	6.697.269,6	21.728.498,3	10,2%	7,1%	30,8%

Fuente: Centro de Estudios y Servicios de la Bolsa de Comercio de Santa Fe (CES-BCSF) en base a datos de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y del Ministerio de Desarrollo Productivo.

ii. **La distribución de recursos nacionales a las administraciones provinciales**

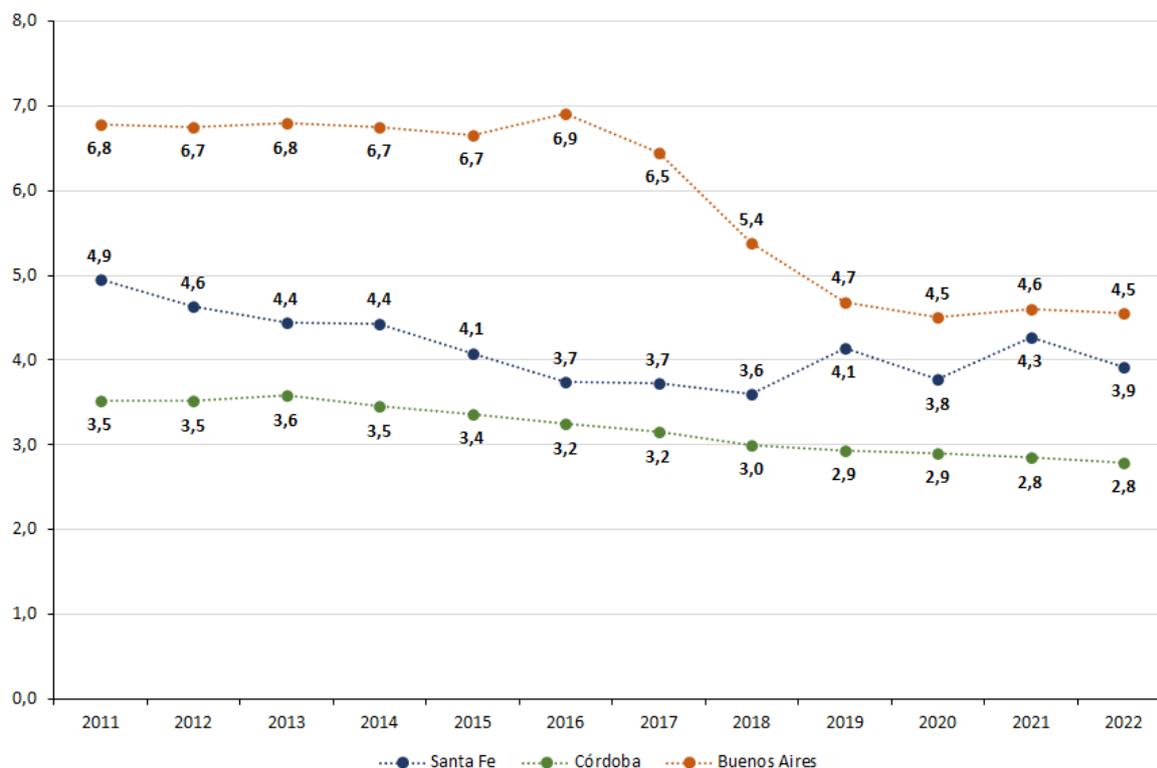
Los fondos que las provincias reciben en concepto de Coparticipación y Leyes Especiales son llamados en conjunto Recursos Tributarios de Origen Nacional (RON), y constituyen un primer elemento a ser comparado con la recaudación analizada precedentemente.

En 2022, los RON percibidos por la Provincia de Santa Fe ascendieron aproximadamente a \$564.255,3 millones en moneda corriente. Los mismos representaron el 8,6% de los recursos distribuidos por Nación en las 24 jurisdicciones (sin incluir las partidas asignadas al Tesoro Nacional, al fondo de Atención del Tesoro Nacional a las provincias, el fondo compensador y la seguridad social).

Por otro lado, las provincias de Córdoba y Buenos Aires registraron al cierre de 2022 montos de RON por \$548.828,2 y \$1.471.987,0 millones, representando el 8,4% y 22,6% de los recursos destinados a las 24 provincias y CABA.

El Gráfico 1 muestra la evolución de las ratios entre la recaudación tributaria de la Nación en las provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires y los RON recibidos por las mismas en el período bajo análisis.

Gráfico 1. Ratios entre la Recaudación Tributaria Nacional según estimación propia y los Recursos de Origen Nacional transferidos a las provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires. Período 2011-2022.



Fuente: Centro de Estudios y Servicios de la Bolsa de Comercio de Santa Fe (CES-BCSF) en base a datos de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), del Ministerio de Desarrollo Productivo y del Ministerio de Economía de la Nación.

iii. Gasto nacional presupuestario y extra presupuestario en las provincias

La ejecución del gasto nacional en los territorios subnacionales constituye la otra vía principal de distribución de recursos hacia las provincias y CABA. La forma en la que se distribuye el gasto nacional presupuestario y extra presupuestario entre las jurisdicciones afecta la asignación de recursos y la situación de los gobiernos sub soberanos.

El gasto nacional presupuestario en la Provincia de Santa Fe fue de \$707.996,3 millones en moneda corriente en el año 2022, lo que representó el 4,0% del total de gasto ejecutado por el Gobierno Nacional en todo el país durante dicho año. Si se considera el período 2011-2022, la participación de la Provincia de Santa Fe en el gasto total presupuestario ejecutado por Nación osciló entre 3,3% y 4,0%. En el caso de la Provincia de Córdoba, el gasto nacional ejecutado ascendió a \$770.181,7 millones en 2022 (4,4% del total), mientras que el monto devengado en Provincia de Buenos Aires fue de \$3.840.530,0 millones, representando el 21,9% del total ejecutado según ubicación geográfica.

Dentro de las partidas de gasto nacional presupuestario se encuentran incluidas las transferencias de carácter discrecional, las cuales no responden a ninguna pauta objetiva de reparto, y por ello se las analiza de manera separada. Las transferencias discrecionales otorgadas al gobierno provincial de Santa Fe en el año 2022 representaron tan sólo el 5,4% del gasto total nacional presupuestario ejecutado en la provincia, siendo dicho porcentaje para las provincias de Córdoba y Buenos Aires de 3,6% y 7,7%, respectivamente.

Por otro lado, en concepto de gasto extra presupuestario que la Nación ejecuta en cada territorio provincial, se encuentra el Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica, el cual fue creado mediante el Decreto 1381/2001 y, en virtud de lo establecido por la Ley N° 26.181

promulgada en diciembre de 2006. Este fondo recibe recursos a través de una alícuota del 5% sobre la transferencia o importación de naftas y del 9% cuando se trate de gas destinado a gas natural comprimido para el uso como combustible en automotores. A su vez, cuenta con afectación específica al desarrollo de proyectos, obras, mantenimiento y servicios de infraestructura hídrica, de recuperación de tierras productivas, de control y mitigación de inundaciones, de protección de infraestructura vial y ferroviaria, y de obras de saneamiento.

En cuanto a las obras financiadas por este fondo fiduciario en los últimos cinco años (período 2019-2023), 14 se ubican puramente en la Provincia de Santa Fe, de las cuales 11 se encuentran finalizadas y 3 en ejecución, siendo la de mayor envergadura el Colector Principal Espora (con un presupuesto de \$973,8 millones), además de compartir ejecuciones con las provincias de Córdoba y Buenos Aires. Por su parte, en la Provincia de Córdoba se registran 5 finalizadas y 1 en ejecución, mientras que Buenos Aires cuenta con un total de 78 obras, de las cuales 49 están finalizadas, 28 en ejecución y 1 en proceso de rescisión.

Durante el período de referencia, el monto total del Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica destinado a las provincias y CABA asciende a \$138.187,4 millones, de los cuales el 47,1% corresponde a obras ejecutadas enteramente en la Provincia de Buenos Aires (\$65.123,7 millones), el 2,5% en Santa Fe (\$3.467,7 millones) y el 0,6% en Córdoba (\$767,0 millones).

En base a lo mencionado precedentemente, al comparar la ejecución del gasto nacional en las provincias con los recursos tributarios recaudados por la Nación en las mismas, se observa que en Santa Fe el gasto nacional representa en promedio el 32,5% de la recaudación promedio del período 2011-2022. Mientras que las provincias de Córdoba y Buenos Aires salen más beneficiadas ya que cuentan con participaciones mayores, del 50,3% y 59,9%, respectivamente.

Asimismo, se destaca que del total de flujos que Nación “devuelve” a las provincias, vía gasto o vía coparticipación, el primer concepto implica una mayor cuantía que el segundo en todos los años del período bajo análisis (2011-2022).

El hecho de que los gastos tengan una mayor participación que los fondos coparticipados implicaría una restricción adicional a la autonomía provincial, debido a que las jurisdicciones podrían tener menor peso en la decisión sobre los destinos de los gastos ejecutados por la Nación en sus territorios, en comparación con la ejecución de recursos recibidos vía coparticipación.

En el siguiente cuadro se presentan los Recursos de Origen Nacional (RON) transferidos a las tres provincias bajo estudio y los gastos nacionales presupuestarios y extra presupuestarios ejecutados en sus territorios, en el período temporal 2011-2022.

Cuadro 2. Recursos de Origen Nacional (RON) y gastos nacionales ejecutados en las provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires. En millones de pesos corrientes. Período 2011-2022.

Año	SANTA FE		CÓRDOBA		BUENOS AIRES	
	RON	Gasto nacional ejecutado	RON	Gasto nacional ejecutado	RON	Gasto nacional ejecutado
2011	11.905,1	15.933,4	11.725,4	16.718,9	26.016,3	77.794,9
2012	15.100,2	20.781,3	14.902,2	21.815,1	32.749,9	109.499,7
2013	19.710,5	28.604,5	19.449,1	30.350,0	42.348,4	148.022,8
2014	27.097,2	37.537,9	26.756,8	41.059,8	57.365,0	190.833,2
2015	37.458,2	52.166,3	36.908,4	56.608,5	77.569,1	276.741,6
2016	53.864,5	73.250,1	51.826,9	81.611,7	101.168,5	397.161,2
2017	70.136,5	95.057,1	67.999,1	108.946,8	137.287,2	540.331,3
2018	95.550,6	129.999,8	93.018,8	141.049,1	215.057,7	598.798,9
2019	137.510,6	171.727,3	133.847,1	192.985,8	361.993,3	975.698,5
2020	188.006,5	266.986,0	182.817,3	287.823,2	501.534,0	1.633.276,2
2021	306.499,5	379.575,3	297.796,8	436.056,0	807.271,0	2.396.918,9
2022	564.255,3	708.776,2	548.828,2	770.272,8	1.471.987,0	3.857.396,2

Fuente: Centro de Estudios y Servicios de la Bolsa de Comercio de Santa Fe (CES-BCSF) en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

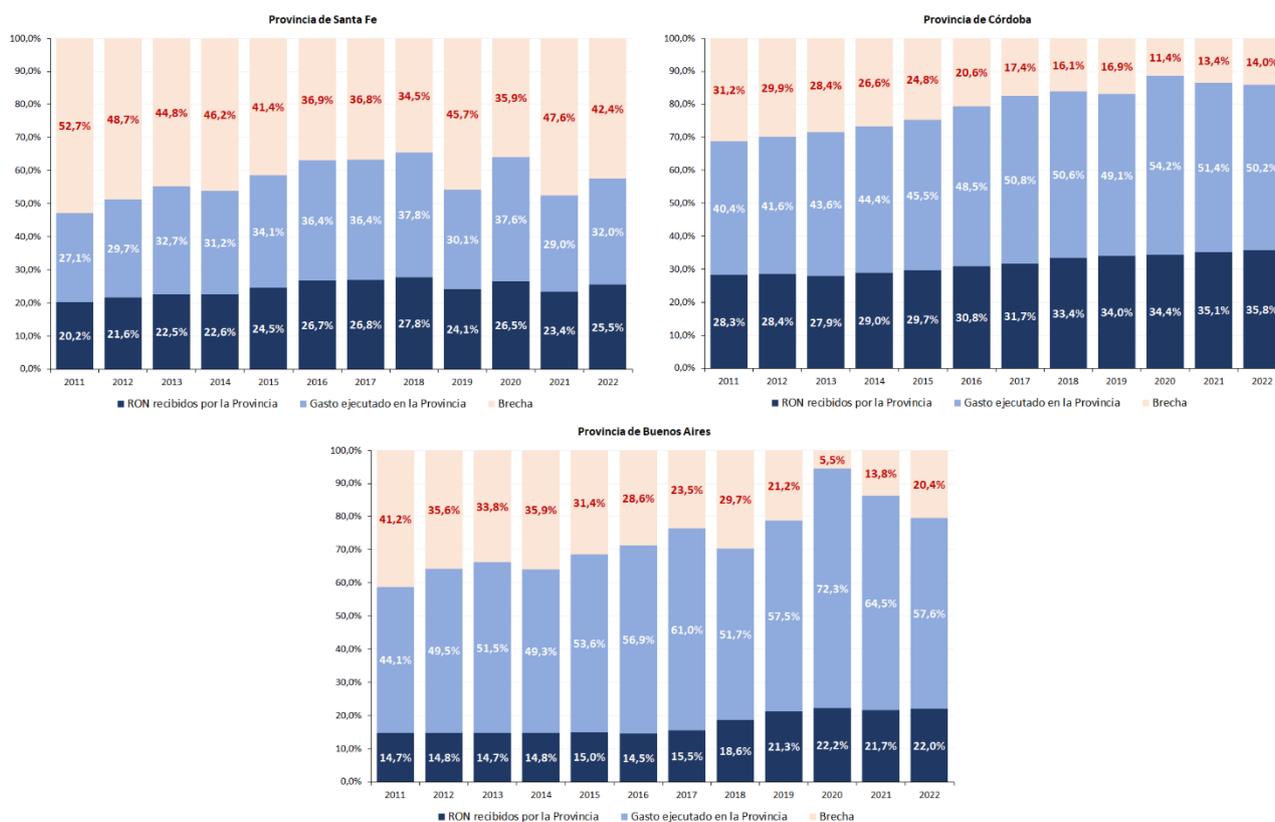
Estimación de la brecha en el intercambio de recursos entre las provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires, y la Nación

Una vez analizados los tres componentes fundamentales del estudio, a saber, recursos nacionales recaudados en los territorios provinciales, coparticipación de la Nación a las provincias y ejecución del gasto nacional en las mismas – en el cual se incluyen las transferencias discrecionales –, resulta factible calcular la brecha entre lo recaudado en las provincias y lo percibido por las mismas en concepto de coparticipación y de gasto.

En primer lugar, en el Gráfico 2 se puede apreciar la diferencia que existe entre la recaudación nacional en las provincias y los fondos totales que recibe cada una de ellas por parte de la Nación – contabilizando tanto los conceptos de coparticipación como de gasto ejecutado –. En otras palabras, en el período bajo análisis, los recursos que las provincias aportaron a las arcas nacionales en concepto de impuestos, seguridad social y comercio exterior, fueron siempre mayores a los recursos que la Nación les devolvió en todo concepto.

Particularmente, en el año 2022, la Recaudación de Nación en la Provincia de Santa Fe ascendió a \$2.211.548,9 millones, mientras que la suma de los Recursos de Origen Nacional y Gasto Ejecutado asciende a \$1.273.031,5 millones (\$564.255,3 millones más \$708.776,2 millones). En la Provincia de Córdoba, la Recaudación Nacional fue de \$1.534.188,8 millones, siendo los aportes de Nación \$1.319.101,0 millones (\$548.828,2 millones en concepto de RON y \$770.272,8 millones de gasto ejecutado por Nación). Por último, Nación recaudó en la Provincia de Buenos Aires un monto de \$6.697.269,6 millones, recibiendo a cambio un total de \$5.329.383,2 millones correspondiente a Recursos de Origen Nacional (\$1.471.987,0 millones) y Gasto Ejecutado (\$3.857.396,2 millones).

Gráfico 2. Recursos de Origen Nacional percibidos por las provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires (Coparticipación Federal de Impuestos más Leyes Especiales), Gasto Total ejecutado por la Nación en las mismas y Brecha entre lo recibido por las jurisdicciones proveniente de Nación y la recaudación nacional en ellas¹⁸. En porcentajes. Período 2011-2022.



Fuente: Centro de Estudios y Servicios de la Bolsa de Comercio de Santa Fe (CES-BCSF) en base a datos de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), del Ministerio de Desarrollo Productivo y del Ministerio de Economía de la Nación.

Finalmente, en el Cuadro 3 se presenta la diferencia, tanto en términos absolutos como relativos, entre la totalidad de los fondos que reciben las provincias por parte de la Nación – contabilizando tanto los conceptos de coparticipación como el gasto ejecutado – y la recaudación nacional en cada una de ellas.

¹⁸ En cada uno de los gráficos, el valor 100% representa la recaudación nacional en los territorios provinciales. De esta manera, las barras azules representan los porcentajes de Recursos de Origen Nacional recibidos en relación a la recaudación nacional, las barras celestes muestran los porcentajes de los gastos ejecutados por el Gobierno Central en cada provincia en relación a la recaudación nacional y las barras naranjas indican los porcentajes de la recaudación nacional en cada territorio provincial que no vuelve a las mismas vía gasto o vía coparticipación.

Cuadro 3: Diferencia absoluta en millones de pesos corrientes y diferencia relativa porcentual entre el dinero total que perciben las tres provincias, proveniente de Nación y la recaudación nacional en dichas jurisdicciones. Período 2011-2022.

Año	SANTA FE		CÓRDOBA		BUENOS AIRES	
	Diferencia absoluta	Diferencia relativa porcentual	Diferencia absoluta	Diferencia relativa porcentual	Diferencia absoluta	Diferencia relativa porcentual
2011	-31.059,8	-52,7%	-12.919,7	-31,2%	-72.637,4	-41,2%
2012	-34.109,1	-48,7%	-15.666,6	-29,9%	-78.768,9	-35,6%
2013	-39.230,5	-44,8%	-19.797,1	-28,4%	-97.172,1	-33,8%
2014	-55.493,5	-46,2%	-24.575,4	-26,6%	-138.961,8	-35,9%
2015	-63.268,4	-41,4%	-30.839,1	-24,8%	-162.078,2	-31,4%
2016	-74.298,0	-36,9%	-34.680,0	-20,6%	-200.006,3	-28,6%
2017	-96.027,7	-36,8%	-37.329,1	-17,4%	-207.908,7	-23,5%
2018	-118.699,9	-34,5%	-44.803,4	-16,1%	-343.400,1	-29,7%
2019	-260.712,8	-45,7%	-66.534,0	-16,9%	-359.756,7	-21,2%
2020	-254.386,0	-35,9%	-60.819,0	-11,4%	-124.981,0	-5,5%
2021	-623.342,4	-47,6%	-113.911,8	-13,4%	-513.489,9	-13,8%
2022	-938.517,4	-42,4%	-215.087,8	-14,0%	-1.367.886,3	-20,4%

Fuente: CES – BCSF en base a datos de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), del Ministerio de Desarrollo Productivo y del Ministerio de Economía de la Nación.

Durante el período 2011-2018, se puede observar que la diferencia relativa de la Provincia de Santa Fe presenta una tendencia decreciente, a pesar de los altibajos observados. En efecto, esta brecha al inicio del período (año 2011) ascendía a -52,7%, mientras que en 2018 se situó en torno a -34,5%. Es decir, los fondos totales que recaudó la Administración Nacional en 2011 y 2018 fueron un 52,7% y un 34,5% superiores a lo percibido por la provincia, respectivamente.

La disminución de la brecha relativa en el período 2011-2018 se debe a que la suma del gasto nacional en Santa Fe y los recursos de origen nacional percibidos por la provincia, se incrementaron en mayor medida que la recaudación nacional en la Provincia de Santa Fe. No obstante, el indicador se mantuvo siempre en valores negativos y a partir de 2019 volvió a expandirse. Particularmente, en 2022 alcanzó el 42,4% lo que representa \$938.517,4 millones a favor de Nación.

En el caso de las provincias de Córdoba y Buenos Aires, a grandes rasgos se puede decir que la tendencia a la baja de la diferencia relativa porcentual se extiende hasta el año 2020, alcanzando las diferencias mínimas a favor de Nación de 11,4% y 5,5% respectivamente, para luego volver a incrementarse en los años posteriores.

Adicionalmente, se destaca que durante el período bajo análisis se ha incrementado en términos nominales el volumen recaudado de los dos impuestos coparticipables más importantes (IVA y ganancias), como así también su participación en el total de la recaudación nacional. El IVA presentaba en 2011 una participación del 16,9% en el total recaudado por Nación, mientras que este indicador ascendía a 20,3% en 2018. Por su parte, el Impuesto a las Ganancias incrementó su participación de 17,4% en 2011 a 18,2% en 2018, habiendo alcanzado incluso una participación de 21,3% en 2015.

Lo anterior podría explicar, en parte, la disminución de la brecha, ya que el incremento de la participación en la recaudación de los impuestos mencionados, da lugar al aumento de la masa de coparticipación la cual se distribuye entre las provincias, lo que implicaría una menor acumulación de recursos a favor de Nación.

Por último, es necesario dar cuenta de la magnitud del margen que existe en favor de Nación, es decir, de la cantidad de dinero que las provincias generan y no les es devuelto bajo ningún concepto por parte del Gobierno Nacional. Al respecto, se presenta el ratio entre la cantidad de recursos que quedan a favor de Nación y el total de recaudación de impuestos provinciales en Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires.

Gráfico 3. Ratios entre diferencia a favor de Nación y recursos tributarios de origen provincial de Santa Fe (celeste), Córdoba (verde) y Buenos Aires (naranja). Valores como cociente y promedio anual para el período 2011-2022 (línea discontinua).



Fuente: CES – BCSF en base a datos de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), del Ministerio de Desarrollo Productivo y del Ministerio de Economía de la Nación.

Como se puede observar, la cantidad de recursos que implica la diferencia en favor de Nación fue en promedio de 3,26 veces la recaudación tributaria para el caso de la Provincia de Santa Fe, 1,12 veces para el caso de Córdoba y 1,20 veces para la Provincia de Buenos Aires. Si bien mantiene valores elevados, el mencionado cociente muestra una tendencia decreciente a lo largo de los años para las tres provincias.

Conclusiones

La distribución de recursos nacionales entre las diferentes jurisdicciones que integran nuestro país ha constituido una problemática de gran relevancia a lo largo de los últimos años. La Administración Nacional recauda regularmente una serie de recursos tributarios; posteriormente, una proporción de los mismos se redistribuye entre las provincias y CABA a través del régimen de coparticipación, y del gasto público nacional presupuestario – que incluye las transferencias discrecionales – y extra presupuestario ejecutado en los territorios provinciales.

A lo largo de este documento se analizó la evolución del intercambio de recursos entre la Administración Nacional y las provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires,

teniendo en cuenta los recursos percibidos por la Nación dentro de los territorios provinciales, los percibidos por las provincias a través del régimen de coparticipación y los gastos nacionales ejecutados en las mismas, incluyendo en este último concepto a las transferencias discrecionales.

En este sentido, se puede destacar que en todos los años del período analizado (2011-2022) los recursos recaudados por la Nación en los territorios de las provincias mencionadas fueron mayores que la suma de los recursos percibidos por las provincias en concepto de Recursos Tributarios de Origen Nacional (RON) y de gasto nacional ejecutado en sus territorios.

En particular, en 2022 la recaudación nacional en la Provincia de Santa Fe ascendió a \$2.211.548,9 millones, mientras que los RON percibidos totalizaron \$564.255,3 millones y el gasto de la nación en el territorio provincial fue aproximadamente de \$708.776,2 millones. En la Provincia de Córdoba, la recaudación del Gobierno Central fue de \$1.534.188,8 millones, siendo los aportes de Nación a la provincia de \$548.828,2 millones en concepto de RON y \$770.272,8 millones en gasto ejecutado. Por último, Nación recaudó en la Provincia de Buenos Aires un monto de \$6.697.269,6 millones, recibiendo dicho sub-soberano un total de \$1.471.987,0 millones correspondiente a Recursos de Origen Nacional y \$3.857.396,2 millones en concepto de gasto ejecutado.

Adicionalmente, si se comparan los recursos recibidos a través de la coparticipación y los gastos ejecutados en los territorios provinciales, se observa que estos últimos tuvieron un mayor peso, y al estar los mismos orientados a fines determinados por el Gobierno Nacional, esto implica una menor autonomía de las provincias respecto a la utilización de sus recursos.

Como consecuencia de lo anterior, la brecha entre lo aportado y lo recibido por la Provincia de Santa Fe en su intercambio con la Nación implicó diferencias de hasta 52,7% (valor de la misma en el año 2011), evidenciando una reducción entre 2011 y 2018, año en el que alcanzó un valor mínimo de 34,5%, para posteriormente incrementarse hasta el 42,4% en 2022¹⁹. Por su parte, para las provincias de Córdoba y Buenos Aires los porcentajes fueron en 2022 de 14,0% y 20,4%, respectivamente.

Por todo lo expuesto anteriormente, se puede afirmar que la relación entre las provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires, y la Administración Nacional evidencia una marcada asimetría vertical que, si bien se fue reduciendo a lo largo de los años, continúa siendo significativa para los tres casos bajo estudio. Finalmente, es importante destacar que la situación de la Provincia de Santa Fe es la que evidencia mayor asimetría, siendo esta la principal aportante neta al sistema de distribución de recursos fiscales de la Nación.

¹⁹ Esto implica que, en 2022, los recursos recibidos por la Provincia de Santa Fe a través de coparticipación y gastos nacionales representaron tan solo el 57,6% de lo aportado por la misma a la recaudación nacional.

Bibliografía

- Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Estadística tributaria, Datos estadísticos de la recaudación tributaria.
- Centro de Estudios y Servicios de la Bolsa de Comercio de Santa Fe (2008). *Importancia de los derechos de exportación en el intercambio de recursos entre la Nación y las Provincias. Período 2002-2007*. Santa Fe.
- Centro de Estudios y Servicios de la Bolsa de Comercio de Santa Fe (2023). *Intercambio de recursos entre la provincia de Santa Fe y el Gobierno Nacional*. Santa Fe.
- Cont, W., Juarros, P., & Porto, A. (2013). Consecuencias de la interacción entre el presupuesto nacional y las transferencias nacionales sobre la redistribución y estabilización regional del ingreso. *XVI Seminario de Federalismo Fiscal (La Plata, 2013)*.
- Datos Abiertos de Desarrollo Productivo del Ministerio de Desarrollo Productivo.
- Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP) de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía de la Nación.
- Gervasoni, C. (2010). A rentier theory of subnational regimes: Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces. *XLV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (2010)*.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) del Ministerio de Economía de la Nación.
- Jorge, R. & Tonetti, C. (2022). Estimación de la brecha en el intercambio de recursos entre la Provincia de Santa Fe y la Nación. *55° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas (Córdoba, 2022)*.
- Presupuesto Abierto (sitio web oficial) del Ministerio de Economía de la Nación.
- Rezk, E., & Pérez Aguila, N. (2014). Are National Transfers Crowding Out Provincial Tax Revenues In Argentina?. *XLIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía (Posadas, 2014)*.
- Vega, J. A., Diblasi, J. V. & González Orozco, M. (2016). Coparticipación federal: Distribución primaria y secundaria. indicadores objetivos de reparto. *LI Reunión Anual Asociación Argentina de Economía Política (Tucumán, 2016)*.
- Zhuravskaya, E. (2000). Incentives to provide local public goods: fiscal federalism, Russian style, *Journal of Public Economics*, 76, pp. 337-368.