

# Estimación de la brecha en el intercambio de recursos entre la provincia de Santa Fe y la Nación

JORGE, Ramiro

[rjorge@bcsf.com.ar](mailto:rjorge@bcsf.com.ar)

Bolsa de Comercio de Santa Fe

TONETTI, Camila

[ctonetti@bcsf.com.ar](mailto:ctonetti@bcsf.com.ar)

Bolsa de Comercio de Santa Fe

**Santa Fe, Agosto de 2022**

## **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 la provincia de Santa Fe y el Gobierno Nacional a lo largo del período 2011-2021. Se utilizan como variables de interés la recaudación nacional en el territorio de la Provincia, los fondos recibidos por la Provincia provenientes del Gobierno Nacional (a través de coparticipación y leyes especiales), y la ejecución de gastos del Gobierno Nacional en el territorio provincial (los cuales incluyen transferencias discrecionales). El análisis de dichas variables permitirá estimar la brecha existente entre los recursos aportados y percibidos por la Provincia en su relación con el Gobierno Nacional, siendo esta brecha un indicador del desbalance anteriormente mencionado. Sin desconocer los principios sobre los cuáles se basa el régimen de coparticipación nacional, el resultado muestra cómo se fue ampliando la brecha en los últimos períodos.

## **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 coparticipation regime, discretionary transfers and national expenditure on each jurisdiction.

The aim of this paper is to describe how the exchange of resources between the Province of Santa Fe and the Federal Government evolved throughout the period 2011-2021, considering as variables of interest national tax collection in the territory of Santa Fe, the funds received by the province from the National Government (through co-participation and special laws), and the execution of expenses of the National Government in the provincial territory (which include discretionary transfers). The analysis of these variables will allow an estimation of the existing gap between the resources contributed and received by the province in its relationship with the Central Government—this gap being an indicator of the aforementioned imbalance.

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

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

## 1. Introducción

Por su estructura productiva, con un fuerte componente agroindustrial, la provincia de Santa Fe se ha convertido en una de 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, esta jurisdicción ha quedado relegada 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 convenio<sup>1</sup>. Este Pacto fue prorrogado en repetidas oportunidades<sup>2</sup>, 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 Nación<sup>3</sup>, de fecha 24 de noviembre de 2015. Dicho Fallo dispuso el cese inmediato de la detracción mencionada y originó un proceso de compensación por parte de la Nación a la provincia de Santa Fe.

Otro ejemplo que se puede mencionar es la eliminación del Fondo Federal Solidario creado por el Decreto 206/2009 y eliminado en agosto de 2018. Si bien conceptualmente la eliminación del Fondo se propició 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 de los que disponía la provincia para la ejecución de inversión<sup>4</sup>.

Un factor adicional que ha ido en detrimento de la posición de la administración provincial 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 valor de las exportaciones (fundamentalmente por el sostenido crecimiento de los precios de los *commodities*, que son los principales productos de exportación de la provincia de Santa Fe).

Si bien la desigualdad entre la administración provincial y nacional se fue forjando por cuestiones que atañen al largo plazo, en este trabajo se optó por circunscribir el análisis a los últimos 10 años, es decir, al período comprendido entre 2011 y 2021. Esto a los efectos de contar con una evaluación un tanto más coyuntural de la situación actual y de poder brindar

---

<sup>1</sup> 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 la provincia de Santa Fe en comparación con la mayoría de las otras jurisdicciones.

<sup>2</sup> 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.

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

<sup>4</sup> Consultar sobre los efectos cuantitativos que tuvo la eliminación del Fondo Federal Solidario para la provincia de Santa Fe en [https://www.bcsf.com.ar/doc\\_news/FONDOSOJA2018-2.pdf](https://www.bcsf.com.ar/doc_news/FONDOSOJA2018-2.pdf).

herramientas que contribuyan a la realización de propuestas cuya aplicación colaboren en la mejora de dicha situación.

Para la realización del análisis anteriormente expuesto, el trabajo presenta la estimación de los montos aportados a la recaudación nacional por la actividad económica desarrollada en el territorio de la provincia de Santa Fe, y los fondos percibidos por la Administración Pública Provincial (en concepto de coparticipación y leyes especiales), como así también el gasto ejecutado directamente por la Administración Nacional en territorio de la provincia de Santa Fe. Luego, se estima la brecha que se genera entre un concepto y otro, como aproximación a la desigualdad generada en detrimento de la Provincia. Si bien la metodología de cálculo de esta aproximación podría perfeccionarse con la incorporación de otros conceptos, las estimaciones obtenidas resultan de suma utilidad a la hora de evaluar la sensibilidad de la brecha frente a los sucesivos cambios que fueron teniendo lugar tanto en el esquema de generación como de distribución de recursos entre la Administración Nacional y Provincial. La metodología presentada puede ser aplicada en el análisis de otros territorios subnacionales de nuestro país.

## **2. Antecedentes**

A lo largo de los años, fueron numerosos los trabajos de investigación 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, ya sea por abordar 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, Porto & Juarros (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 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 encuentra la provincia de Santa Fe. 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 y 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 y 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 pueden 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 y 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% del gasto nacional se ejecutó 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.

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 puntualmente en el caso de la provincia de Santa Fe y en la determinación de la brecha existente entre recursos generados por la misma dentro de la recaudación nacional y fondos percibidos a través de mecanismos distributivos y gastos ejecutados.

### **3. Objetivo, 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 la provincia de Santa Fe y los fondos percibidos por la Administración Provincial para el período 2011-2021 en concepto de Recursos de Origen Nacional (que incluye coparticipación y leyes especiales) y de gastos ejecutados por la Administración Nacional en el territorio de la provincia; y (2) Describir la evolución del intercambio de recursos entre la provincia y la Nación en los últimos 10 años (período 2011-2021), 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 el territorio de la provincia de Santa Fe se utilizaron datos del Anuario de Estadísticas Tributarias de AFIP<sup>5</sup>. En el caso puntual de los datos correspondientes a los años 2020 y 2021, los mismos fueron solicitados de manera directa a la entidad ya que al momento de realizar esta investigación no se encontraban publicados en el sitio web oficial. Asimismo, la desagregación de la recaudación por impuestos se obtuvo de los anexos del Informe de Recaudación Trimestral de AFIP<sup>6</sup>.

Por otro lado, la información estadística acerca de los Recursos de Origen Nacional (Coparticipación y Leyes Especiales) percibidos por la provincia, se obtuvo del sitio web de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP) dependiente del Ministerio de Economía de la Nación<sup>7</sup>.

Los datos de gasto público nacional en el territorio provincial provienen del sitio web de Presupuesto Abierto<sup>8</sup> del Ministerio de Economía de la Nación. En cuanto a las transferencias discrecionales, la información sobre las mismas se obtuvo aplicando un proceso de filtrado a los datos obtenidos del sitio de Presupuesto Abierto.

Finalmente, la información acerca de los recursos tributarios de Origen Provincial proviene del Ministerio de Economía de la provincia de Santa Fe.

Para la consecución de los objetivos propuestos, se procedió a estimar la diferencia absoluta y la diferencia relativa porcentual entre la recaudación nacional obtenida en el territorio de la provincia de Santa Fe, y los fondos percibidos por la Administración Pública Provincial en concepto de Recursos de Origen Nacional (que incluye coparticipación y leyes especiales) y de gastos ejecutados por la Administración Nacional en dicho territorio para cada

---

<sup>5</sup> Datos disponibles en: <https://www.afip.gob.ar/institucional/estudios/anuario-estadisticas-tributarias/>

<sup>6</sup> Datos disponibles en: <https://www.afip.gob.ar/institucional/estudios/>

<sup>7</sup> Datos disponibles en: <https://www.economia.gob.ar/dnap/recursos.html>

<sup>8</sup> Datos disponibles en: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/donde-se-gasta>

uno de los años del período 2011-2021, utilizando los datos oportunamente mencionados en los párrafos precedentes.

#### **4. Relación Fiscal entre la Provincia 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 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 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.

##### **4.1 El aporte de la provincia de Santa Fe 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 Comercio Exterior en el territorio de las 24 jurisdicciones (provincias y CABA)<sup>9</sup>. Bajo esta estructura, conocer la magnitud del aporte que la provincia de Santa Fe realiza a los recursos nacionales permite contar con un indicador que resulta comparable con los recursos percibidos por parte de la provincia provenientes de la Nación, con el objetivo de estimar la brecha o diferencia cuantitativa entre ambos elementos.

Los datos oficiales indican que en 2021 la recaudación nacional en el territorio de la provincia de Santa Fe ascendió a \$1.032.742,3 millones -contabilizando tanto conceptos de impuestos como de seguridad social y comercio exterior-, lo cual representa el 8,6% del total de la recaudación nacional en dicho año (\$12.030.836,8 millones). En el período 2011-2021, la participación promedio de la recaudación en la provincia de Santa Fe en el total de la recaudación nacional fue de 7,1%.

---

<sup>9</sup> La Administración Federal de Impuestos imputa la recaudación en cada jurisdicción según aduana interviniente y/o domicilio fiscal del contribuyente. Para este trabajo, se utilizó la información oficial de recaudación proveniente de AFIP, por lo que los datos reflejan dicha metodología de cálculo. No obstante, destacamos que la misma podría mejorarse para representar de manera más adecuada el aporte de cada territorio provincial. Como ejemplo de una metodología alternativa para el cálculo del aporte de la provincia de Santa Fe a la recaudación nacional ver <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/cuanto-aportan>.

**Cuadro 1.** Recaudación Tributaria Nacional en la provincia de Santa Fe, Recaudación Tributaria Nacional total y Participación de la Recaudación en la provincia en el total nacional. En millones de pesos corrientes y como porcentaje. Periodo 2011-2021.

	Recaudación Tributaria Nacional en la Provincia de Santa Fe (1)	Recaudación Tributaria Nacional Total (2)	Rec. Nac. en Santa Fe sobre la Rec Nac. Total (1)/(2)
2011	44.638,7	593.407,7	7,5%
2012	51.621,8	743.165,4	6,9%
2013	63.220,0	949.983,0	6,7%
2014	85.582,0	1.295.206,0	6,6%
2015	105.621,2	1.704.097,7	6,2%
2016	157.873,5	2.290.010,6	6,9%
2017	184.965,3	2.882.492,8	6,4%
2018	253.324,7	3.780.069,5	6,7%
2019	423.753,2	5.549.577,3	7,6%
2020	557.035,7	7.309.551,0	7,6%
2021	1.032.742,3	12.030.836,8	8,6%

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).

Por otra parte, es importante recordar que la recaudación nacional está formada 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 del impuesto 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 la provincia en relación a la Nación. A continuación, se expone una breve descripción de los tributos más relevantes vigentes actualmente y de su aporte a la recaudación nacional.

- **Recursos Coparticipables**

- **Impuesto a las Ganancias:** a partir de un monto mínimo no imponible se grava la ganancia neta (ingresos menos gastos deducidos) obtenida por las personas físicas durante el año calendario. La alícuota que se aplica es progresiva.

Este impuesto es uno de los más importantes en la recaudación nacional, y en el período 2011-2021 ha tenido una participación promedio de 30,5% en el total de la recaudación de impuestos nacionales. Por su parte, la provincia de Santa Fe aportó en el mismo período un promedio de 5,7% del total recaudado por este impuesto a nivel nacional.

Asimismo, es importante destacar que desde 2018, el 100% del producido por el impuesto pasa 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 30,3% en el total de la recaudación nacional de impuestos entre 2011 y 2021<sup>10</sup>.

La provincia de Santa Fe, ha contribuido en un promedio de 6,0% a la recaudación nacional total de IVA durante el período analizado. 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.

El 100% de la recaudación de estos impuestos, excepto la correspondiente a seguros, forma parte de la masa bruta de coparticipación. No obstante, el conjunto de impuestos internos tuvo solo una participación del 3,2% en promedio en el período 2011-2021 en el total de la recaudación de impuestos. De esto, Santa Fe aportó al total recaudado el 4,3% en promedio durante el período mencionado.

- **Recursos No Coparticipables**

- **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 la asignación específica del Impuesto a los Débitos y Créditos en cuenta corriente.

Este impuesto tuvo un peso promedio del 10,0% en la recaudación total de impuestos durante el período 2011-2021, mientras que la provincia de Santa Fe aportó en promedio el 1,4% de la recaudación total del mismo.

- **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, 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%).

Si se tiene en cuenta el período comprendido entre 2011 y 2021, este impuesto representó, en promedio, el 1,9% de la recaudación nacional total, aunque en los años 2020 y 2021 esta participación ascendió a 4,5 y 3,7% respectivamente. La provincia de Santa Fe aportó en promedio el 5,4% del total recaudado de este impuesto durante el período bajo análisis.

---

<sup>10</sup> 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.



- **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.

El aporte a la recaudación nacional de este impuesto durante los últimos 10 años ha sido en promedio de 0,6%. Por su parte, la provincia de Santa Fe ha contribuido en promedio en un 11,2% al total de recaudación del mencionado impuesto entre 2011 y 2021.

- **Impuestos Aduaneros:** son aquellos tributos percibidos por la Dirección General de Aduana que se relacionan con la importación y exportación de bienes. Los mismos tuvieron, en el año 2021, una participación del 21,0% en el total de recaudación impositiva, y el promedio de su participación en el período 2011-2021 es de 17,3%. Asimismo, la provincia de Santa Fe ha contribuido en promedio con el 5,5% del total recaudado en impuestos aduaneros durante los últimos 10 años.
- **Derechos de Importación y de 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 2011-2021 representaron el 61,7% mientras que los Derechos de Importación representaron el 28,5%. Por su parte, la provincia de Santa Fe aportó en promedio, en el mismo período el 36,4% de la recaudación de Derechos de Exportación.

En el Cuadro 2 se exponen los indicadores mencionados en los párrafos precedentes.

**Cuadro 2.** Indicadores de composición de la Recaudación de Impuestos, de los Derechos sobre el Comercio Exterior y aporte de la provincia de Santa Fe en ambos conceptos. En porcentaje. Promedio del período 2011-2021.

Impuesto	Participación del impuesto en la recaudación nacional total de Impuestos	Participación del impuesto en la recaudación nacional total de Impuestos + Comercio Exterior	Aporte de Santa Fe a la recaudación de cada impuesto
Ganancias	30,6%	26,7%	5,7%
IVA	30,3%	26,4%	6,0%
Internos	3,2%	2,8%	4,3%
Bienes Personales	1,9%	1,7%	5,4%
Monotributo	0,6%	0,6%	11,2%
Débitos y Créditos	10,0%	8,7%	1,4%
Aduaneros	17,3%	15,0%	5,5%
Otros impuestos	6,1%	5,3%	-
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>87,1%</b>	<b>-</b>

Derecho	Participación del derecho en la recaudación nacional total de Comercio Exterior	Participación del derecho en la recaudación nacional total de Impuestos + Comercio Exterior	Aporte de Santa Fe a la recaudación de cada derecho
Derechos de Exportación	61,7%	8,2%	36,4%
Derechos de Importación	28,5%	3,4%	2,9%
Otros de Comercio Exterior	9,8%	1,2%	-
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>12,9%</b>	<b>-</b>

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).

Por último, es importante mencionar que el aporte de Santa Fe a la recaudación total de Comercio Exterior (recursos no coparticipables) ascendió, en promedio, a 23,1% en el período 2011-2021, y particularmente en 2021 alcanzó un valor de 30,6%. Es decir, la provincia de Santa Fe aporta gran parte de los recursos que no se redistribuyen entre las jurisdicciones.

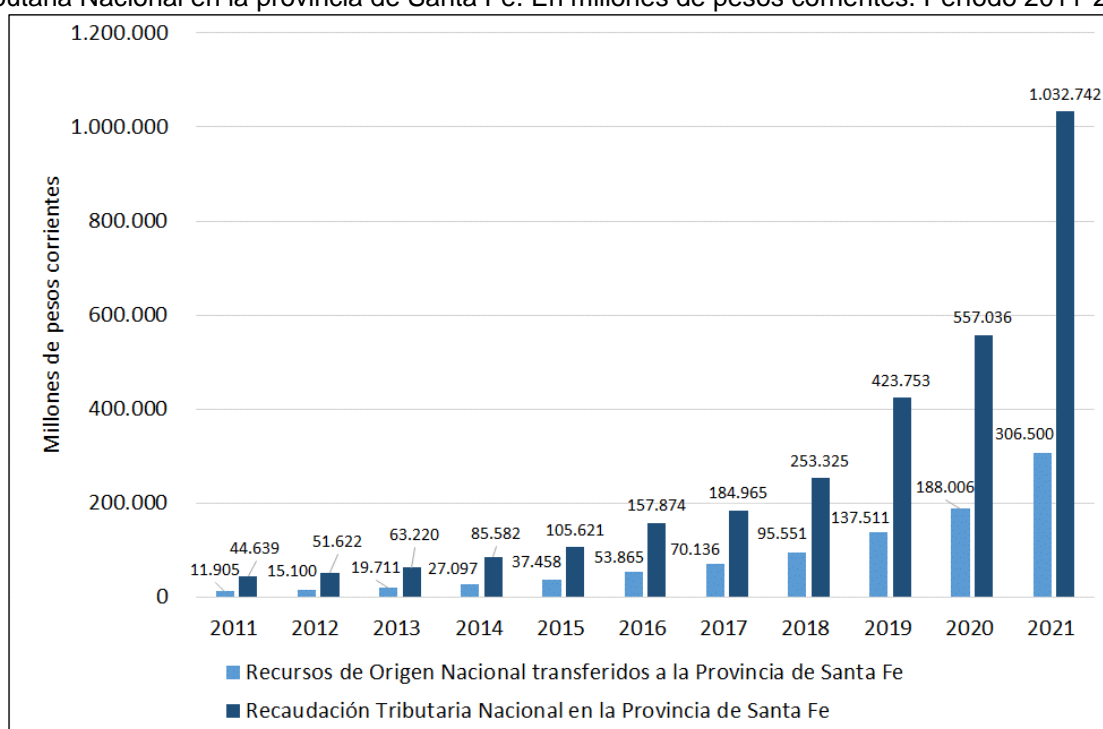
#### **4.2 La distribución de recursos nacionales a la administración provincial**

Los fondos que la provincia de Santa Fe recibe 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 2021, los RON percibidos por la provincia de Santa Fe ascendieron aproximadamente a \$306.500,0 millones. Los mismos representaron el 8,6% de los recursos distribuidos por Nación en las 24 jurisdicciones, y el 5,0% del total de RON distribuido (si se incluyen las partidas asignadas al Tesoro Nacional, al fondo de Atención del Tesoro Nacional a las provincias, el fondo compensador y la seguridad social).

El Gráfico 1 muestra la evolución de la recaudación tributaria de la Nación en la provincia de Santa Fe y los RON para el período bajo análisis.

**Gráfico 1.** Recursos de Origen Nacional transferidos a la provincia de Santa Fe y Recaudación Tributaria Nacional en la provincia de Santa Fe. En millones de pesos corrientes. Período 2011-2021.



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) y del Ministerio de Economía de la Nación.

#### **4.3 Gasto nacional en la provincia de Santa Fe**

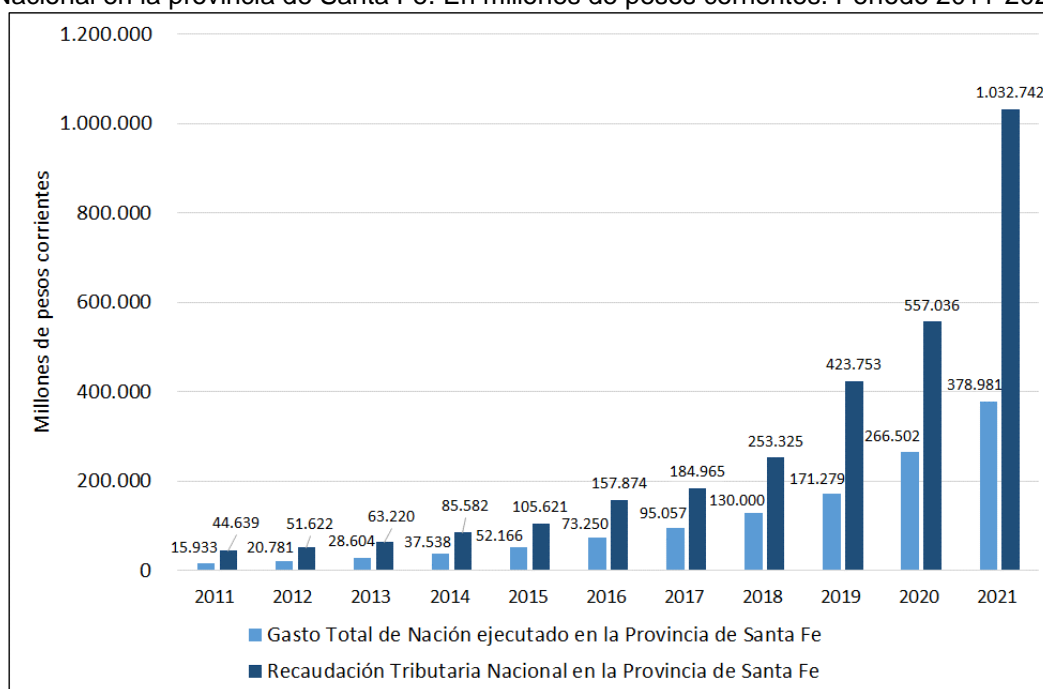
La ejecución del gasto nacional en los territorios sub-nacionales constituye la otra vía principal de distribución de recursos hacia las provincias y CABA. Por lo tanto, es un elemento a tener en cuenta a la hora de analizar el intercambio de recursos entre la Nación y la provincia de Santa Fe. La forma en la que se distribuye el gasto nacional entre las jurisdicciones afecta la asignación de recursos y la situación de los gobiernos sub soberanos.

El gasto nacional en el territorio provincial fue de \$378.981,0 millones en 2021, lo que representó el 3,5% del total de gasto ejecutado por el Gobierno Nacional en todo el país durante dicho año. Si se considera el período 2011-2021, la participación de la provincia de Santa Fe en el gasto total ejecutado por Nación osciló entre 3,3% y 3,9%.

Dentro de las partidas de gasto nacional 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 representaron en promedio en el período 2011-2021, tan sólo el 6,9% del gasto total.

Al comparar la ejecución del gasto nacional en la Provincia con los recursos tributarios recaudados por la Nación en la misma, se observa que el gasto representa en promedio el 44,4% de la recaudación en el período 2011-2021. En el Gráfico 2 se expone la evolución de la ejecución del gasto en el territorio provincial en conjunto con la recaudación.

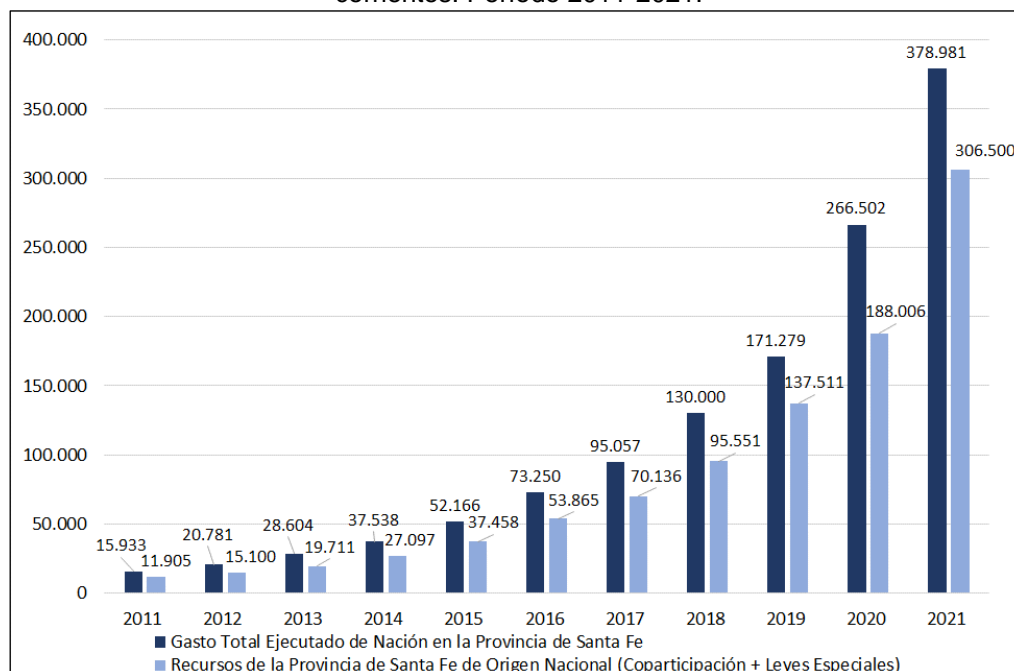
**Gráfico 2.** Gasto Total ejecutado por la Nación en la provincia de Santa Fe y Recaudación Tributaria Nacional en la provincia de Santa Fe. En millones de pesos corrientes. Período 2011-2021.



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) y del Ministerio de Economía de la Nación.

Asimismo, se destaca que del total de flujos que Nación “devuelve” a Santa Fe, vía gasto o vía coparticipación, el primer concepto implica una mayor cuantía que el segundo en todos los años del período bajo análisis (2011-2021). Esto se ilustra en el siguiente gráfico.

**Gráfico 3.** Gasto Total ejecutado por la Nación en la provincia de Santa Fe y Recursos percibidos por la Provincia provenientes de la Nación (Recursos de Origen Nacional). En millones de pesos corrientes. Período 2011-2021.



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.

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.

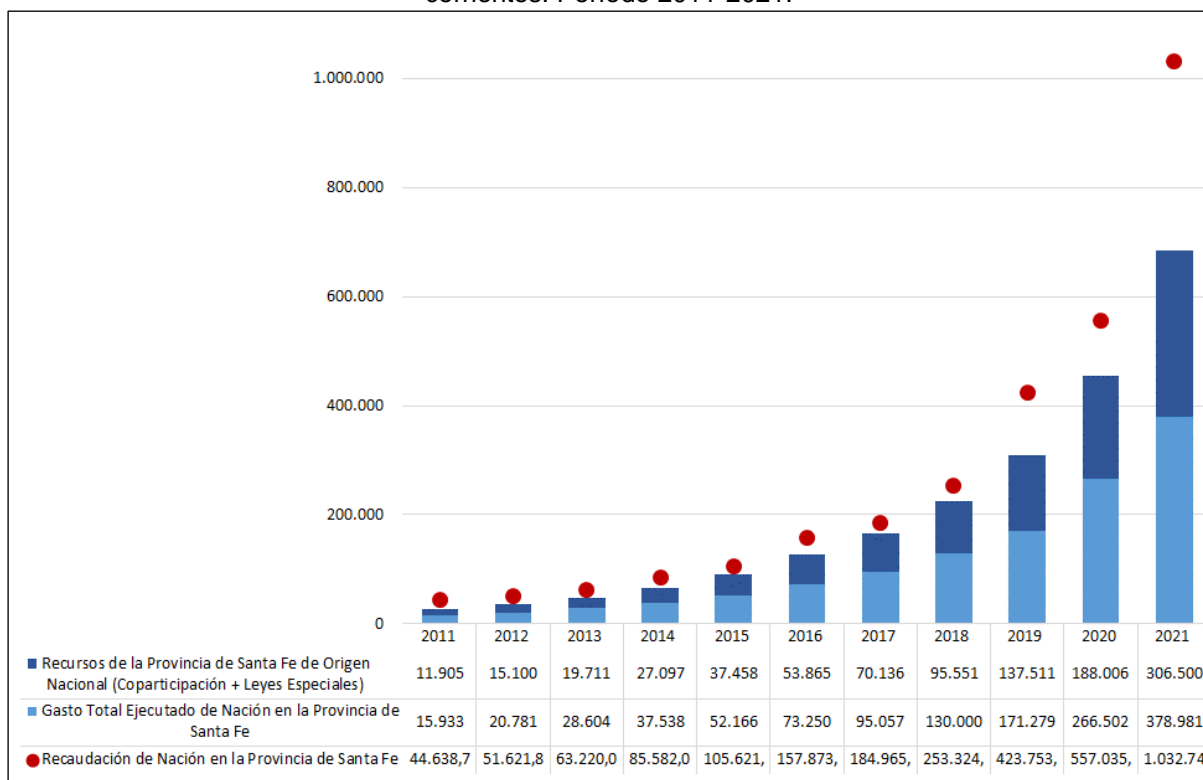
## **5. Estimación de la brecha en el intercambio de recursos entre la provincia de Santa Fe y la Nación**

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

En primer lugar, en el Gráfico 4 y su tabla de datos adjunta se puede apreciar que existe una diferencia entre la recaudación nacional en la Provincia y los fondos totales que recibe la provincia 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 la provincia aportó a las arcas nacionales en concepto de impuestos, seguridad social y comercio exterior, fueron siempre mayores a los recursos que la Nación devolvió a la provincia en concepto de coparticipación y ejecución de gasto.

Particularmente, en el año 2021, la Recaudación de Nación en la provincia de Santa Fe ascendió a \$1.032.742,0 millones, mientras que la suma de los Recursos de Origen Nacional y Gasto Ejecutado asciende a \$685.481,0 millones (\$306.500,0 millones más \$378.981,0 millones).

**Gráfico 4.** Recaudación de la Nación en la provincia de Santa Fe, Recursos de Origen Nacional percibidos por la provincia de Santa Fe (Coparticipación Federal de Impuestos más Leyes Especiales) y Gasto Total ejecutado por la Nación en la provincia de Santa Fe. En millones de pesos corrientes. Período 2011-2021.



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) 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 recibe la provincia de Santa Fe por parte de la Nación – contabilizando tanto los conceptos de coparticipación como el gasto ejecutado – y la recaudación nacional en la provincia.

**Cuadro 3:** Diferencia absoluta en millones de pesos corrientes y diferencia relativa porcentual entre el dinero total que percibe la provincia de Santa Fe proveniente de Nación y la recaudación nacional en la provincia de Santa Fe. Período 2011-2021.

Diferencia entre el dinero total que recibe la provincia de Santa Fe (■ Recursos de Provincia de Origen Nacional + ■ Gasto Total de Nación en Provincia ) y la ● Recaudación Nacional en Provincia		
Año	Diferencia absoluta	Diferencia relativa porcentual
2011	-16.800	-37,6%
2012	-15.740	-30,5%
2013	-14.905	-23,6%
2014	-20.947	-24,5%
2015	-15.997	-15,1%
2016	-30.759	-19,5%
2017	-19.772	-10,7%
2018	-27.774	-11,0%
2019	-114.963	-27,1%
2020	-102.528	-18,4%
2021	-347.262	-33,6%

Fuente: CES – BCSF en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación y de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

Durante el período 2011-2018, se puede observar que la diferencia relativa presenta una tendencia decreciente. En efecto, esta brecha al inicio del período (año 2011) ascendía a -37,6%, mientras que en 2018 se situó en torno a -11,0%. Es decir, los fondos totales que recaudó la Administración Nacional en 2011 y 2018 fueron un 37,6% y un 11,0% superiores a lo percibido por la provincia, respectivamente.

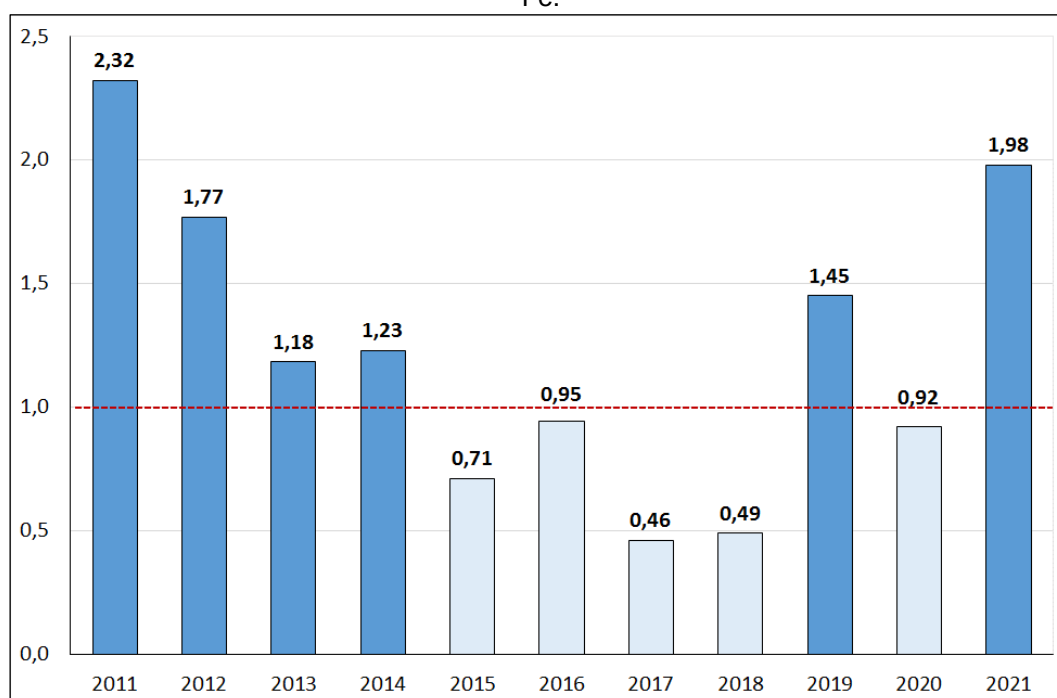
La disminución de la brecha relativa en el período 2011-2018 se debe a que la suma del gasto nacional en Santa Fe y los recursos de origen nacional percibidos por la provincia, se incrementaron en mayor medida que la recaudación nacional en la provincia de Santa Fe. No obstante, el indicador se mantuvo siempre en valores negativos y a partir de 2019 volvió a expandirse. Particularmente, en 2021 alcanzó el 33,6% lo que representa \$347.262,0 millones a favor de Nación.

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 Impuesto al Valor Agregado (IVA) presentaba en 2011 una participación del 16,9% en el total de la recaudación nacional, 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 significancia de la magnitud del margen que existe en favor de Nación, es decir, de la cantidad de dinero que Santa Fe genera y no le 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.

**Gráfico 5.** Ratio entre diferencia a favor de Nación y recaudación tributaria de la provincia de Santa Fe.



Fuente: CES – BCSF en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación, AFIP y Ministerio de Economía de la provincia de Santa Fe.

Como se puede observar, la cantidad de recursos que implica la diferencia en favor de Nación fue mayor a la recaudación tributaria provincial durante los años comprendidos entre 2011 y 2014, como así también en 2019 y 2021. En particular, en 2021 el margen a favor de Nación fue 1,98 veces lo recaudado por el gobierno provincial.

Si bien en el resto de los años bajo análisis (2015, 2016, 2017, 2018 y 2020) la diferencia representó menos que el total recaudado por la provincia, los montos fueron considerables. En el año 2020, el margen a favor de Nación ascendió a \$102.528,0 millones, lo que representa un 92,0% de los \$111.029,0 millones recaudados por la provincia de Santa Fe en ese año.

## 6. 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 –que incluye las transferencias discrecionales-.

A lo largo de este documento se analizó la evolución del intercambio de recursos entre la Administración Nacional y la provincia de Santa Fe, teniendo en cuenta lo recaudado por la Nación dentro del territorio provincial, los recursos percibidos por la provincia a través del régimen de coparticipación y los gastos nacionales ejecutados en la provincia, incluyendo en este último concepto a las transferencias discrecionales.

En este sentido, se puede destacar que en todos los años del período analizado (2011-2021) los recursos recaudados por la Nación en el territorio de la provincia de Santa Fe fueron mayores que la suma de los recursos percibidos por la provincia en concepto de Recursos Tributarios de Origen Nacional (RON) y de gasto nacional en el territorio provincial. En particular, en 2021 la recaudación nacional en la provincia ascendió a \$1.032.742,3



millones, mientras que los RON percibidos totalizaron \$306.500,0 millones y el gasto de la nación en el territorio provincial fue aproximadamente de \$378.981,0 millones.

Adicionalmente, si se comparan los recursos recibidos a través de la coparticipación y los gastos ejecutados en el territorio provincial, 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 la provincia respecto a la utilización de sus recursos.

Como consecuencia de lo anterior, la brecha entre lo aportado y lo recibido por la provincia en su intercambio con la Nación implicó diferencias de hasta 37,6% (valor al año 2011), evidenciando una reducción entre 2011 y 2018, año en el que alcanzó un valor mínimo de 11,0%, para posteriormente incrementarse alcanzando un porcentaje de 33,6% en 2021. Es decir, en 2021, los recursos recibidos por la provincia de Santa Fe a través de coparticipación y gastos nacionales representaron tan solo el 66,4% de la recaudación nacional en la provincia.

Si se compara el diferencial entre lo aportado y percibido por la provincia, con la recaudación de impuestos provinciales se observa que en seis de los últimos once años dicho diferencial superó a los recursos tributarios provinciales, ascendiendo dicho ratio a 1,92 en 2021. Es decir, en dicho año, la diferencia en favor de la Nación fue casi dos veces la recaudación total de impuestos provinciales de Santa Fe.

Por todo lo expuesto anteriormente, se puede afirmar que la relación entre la provincia de Santa Fe y la Administración Nacional evidencia una marcada asimetría, siendo la provincia una de las principales aportantes netas al sistema de distribución de recursos fiscales de la Nación.

## 7. Bibliografía

- Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Estadística tributaria, Datos estadísticos de la recaudación tributaria.
- Administración Provincial de Impuestos (API) de Santa Fe. Recursos Tributarios de Origen Provincial.
- 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 (2021). *Intercambio de recursos entre la provincia de Santa Fe y la Nación*. 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)*.
- 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 Argentino de Análisis Fiscal. (2017). *Reforma Tributaria en Argentina desde una perspectiva provincial*. Córdoba.
- Piffano, H. L. P. (2018). La separación de gastos y tributos entre niveles de gobierno y el Sistema de Coparticipación Federal. *LIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (La Plata, 2018)*.
- Porto, A. (2016). Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales a nivel subnacional en Argentina. *Documento para discusión N° IDB-DP-494, BID*.
- Porto, A. (2017). Transferencias intergubernamentales, igualación fiscal y reordenamiento de las provincias. *LII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (Bariloche, 2017)*.
- Presupuesto Abierto (sitio web oficial) del Ministerio de Economía de la Nación.
- Puig, J. M., & Pitetti, D. A. (2020). Tipo de cambio real y finanzas públicas subnacionales. *V Jornada de Investigación en Ciencias Económicas (Modalidad virtual, 2020)*.
- Rezk, E., & Pérez Aguila, N. (2015). 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. (2016). Coparticipación federal: Distribución primaria y secundaria. indicadores objetivos de reparto. *LI Reunión Anual Asociación Argentina de Economía Política (Tucumán, 2016)*.
- Vega, J. A., Furlan, S. G. A., & Zavi, C. V. (2019). La Ley de Coparticipación Federal: Una Mora Injustificada. *52° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas (Córdoba, 2019)*.
- Vega, J. A., Furlan, S. G. A., & Zavi, C. V. (2020). Formulación de propuestas sobre el régimen de coparticipación federal de impuestos orientadas a una futura legislación. *LV*

*Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (Modalidad virtual, 2020).*

- Zhuravskaya, E. (2000), "Incentives to provide local public goods: fiscal federalism, Russian style", *Journal of Public Economics*, 76, pp. 337-368.