

ARGENTINA

PAÍS FEDERAL

INDICADORES SOCIOECONÓMICOS BÁSICOS

CATEGORÍA DE INGRESO DEL PAÍS: MEDIANO ALTO

MONEDA LOCAL: PESO ARGENTINO (ARS)

POBLACIÓN Y GEOGRAFÍA

Superficie : 2.780.400 km²
Población : 44.045.000 habitantes (2017) con un incremento anual del 1,0% (2010-2015)
Densidad : 16 hab/km²
Población urbana : 91,7% de la población nacional
Tasa de crecimiento de la población urbana : 1,1% (2017 vs 2016)
Capital : Buenos Aires (34,0% de la población nacional)

DATOS ECONÓMICOS

PIB : 920.200 millones (PPA, a dólares internacionales actuales), es decir, 20.785 dólares por habitante (2017)
Crecimiento real del PIB : 2,9% (2017 vs 2016)
Tasa de desempleo : 8,7% (2017)
Inversión Extranjera Directa, entradas netas (IED) : 11.517 millones (Balanza de Pagos, dólares actuales, 2017)
Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF) : 14,8% del PIB (2017)
Índice de desarrollo humano (IDH) : 0,825 (Muy alto), posición 47 (2017)

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL MARCO DE GOBERNANZA MULTINIVEL

Argentina es una república federal representativa dividida en 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El nivel subnacional de gobierno de Argentina tiene dos niveles, dividido entre provincias a nivel estatal y municipios a nivel local.

Según la Constitución de 1853 (revisada por última vez en 1994), el presidente es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, y es elegido para un mandato de cuatro años por sufragio directo y universal. El poder legislativo está constituido por un Congreso Nacional compuesto por dos cámaras: la Cámara de Diputados de la Nación y el Senado de la Nación. La Cámara de Diputados está compuesta por representantes elegidos directamente por un período de cuatro años mediante un sistema de representación proporcional. El Senado está integrado por tres senadores de cada provincia y tres de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y son elegidos por seis años. El Senado está presidido por el vicepresidente de la República, el cual es elegido al mismo tiempo que el presidente por un período de cuatro años.

A nivel provincial, la mayoría de las provincias son anteriores a la fundación de la nación y gozan de un elevado nivel de autonomía. Los gobiernos provinciales tienen sus propios poderes ejecutivo, legislativo y judicial. El poder ejecutivo está dirigido por el gobernador, elegido según el sistema electoral de cada provincia (representativo, proporcional y mayoritario). En ocho provincias el poder legislativo provincial recae en un congreso provincial bicameral compuesto por una cámara alta y una cámara baja, mientras que en las 15 provincias restantes y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el congreso es unicameral. Cada provincia promulga su propia constitución tal y como se establece en la Sección 5 de la Constitución Federal de 1853. Las relaciones interjurisdiccionales entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales son facilitadas a través de Consejos Federales en varios sectores (Consejo Federal de Inversiones, Consejo Federal de Impuestos, Consejos Federales de Educación, etc.).

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) cuenta con un sistema de gobierno autónomo con poderes legislativos y competencias propias. Su Jefe de Gobierno es elegido de manera directa. Sin embargo, a diferencia de las provincias que promulgan y estructuran legalmente sus municipios, la ley federal ha restringido el poder de Buenos Aires dentro de su jurisdicción y limita sus competencias a una serie de sectores, entre los que se incluyen la seguridad y la policía, el transporte urbano y la prestación de servicios.

La constitución federal define la base legal que establece la autonomía de los gobiernos locales, incluyendo el derecho a elegir a sus propias autoridades. La autonomía municipal es ampliamente reconocida en todas las constituciones provinciales que también fijan el alcance de la autonomía de los gobiernos locales. Cada constitución provincial establece atribuciones y estructuras organizativas diferenciadas para los gobiernos locales, así como disposiciones financieras. El poder ejecutivo a nivel local es ejercido generalmente por un intendente que es elegido por sufragio directo por un mandato de dos a cuatro años, el poder legislativo recae en un consejo cuyo número total de miembros es fijado de acuerdo con las prescripciones legales de cada provincia. Sin embargo, en algunas provincias, los gobiernos locales más pequeños están gobernados por un solo órgano, que asume funciones ejecutivas y legislativas.

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

2017	NIVEL MUNICIPAL	NIVEL INTERMEDIO	NIVEL REGIONAL O ESTATAL	NÚMERO TOTAL DE GSN
	2.277 gobiernos locales		23 provincias + la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)	
	Tamaño medio del municipio: 19.340 habitantes			
	2.277		24	2.301

DESCRIPCIÓN GENERAL. Argentina es una república federal que cuenta con 23 provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las provincias son autónomas y están subdivididas en 2.277 gobiernos locales autónomos.

NIVEL PROVINCIAL. El nivel provincial de gobierno está compuesto por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La provincia más extensa corresponde a Buenos Aires (307.571 km²), mientras que la más pequeña es la de Tucumán, con apenas 29.801 km². A efectos estadísticos, las provincias se dividen en un

total de 529 departamentos (también llamados partidos en la provincia de Buenos Aires) que cubren todo el territorio argentino. Además de la estructura política descentralizada, también existen unidades desconcentradas del gobierno federal en todas las áreas de la política pública, y es común que los ministerios federales cooperen directamente con las autoridades provinciales. A efectos estadísticos, Argentina también se divide en seis áreas regionales: Metropolitana, Cuyana, Noroeste, Noreste, Pampeana y Patagónica.

NIVEL DE GOBIERNO LOCAL. A nivel local, la forma de gobierno local varía según las provincias. En 2017 incluía a 1.191 municipios, 496 comunas, 94 comisiones de fomento, 171 comisiones municipales, 113 comunas rurales y 212 juntas vecinales y juntas de gobierno autónomas. Cada una de estas categorías varía en su grado de autonomía. Además, los municipios se dividen en municipios con cartas orgánicas y municipios sin cartas orgánicas.

Las provincias pueden estar compuestas por una combinación de estos seis tipos de gobierno local, sin una relación jerárquica. La forma de gobierno local se basa en el tamaño de la población, aunque también puede estar relacionada con el número de votantes registrados, la existencia de áreas urbanas, etc. En la mayoría de las provincias, el umbral mínimo para crear un municipio se sitúa en 500 habitantes, aunque este límite puede variar y llegar hasta los 10.000 habitantes, por ejemplo como en Santa Fe. Los municipios más grandes están autorizados a promulgar su propia Carta Orgánica Municipal sujeta a criterios adicionales dependiendo de cada provincia, como pueda ser la existencia de áreas urbanas y un umbral de población de hasta 30.000 habitantes. Desde 2017, aproximadamente 130 municipios disponen de sus propias cartas orgánicas, aprobadas de acuerdo con las directrices vigentes en la constitución de cada provincia. Otros municipios y tipos de gobierno local se rigen por las Leyes Orgánicas de los Municipios promulgadas por la legislación provincial.

Otras formas de gobiernos locales no tienen un umbral mínimo, sino más bien umbrales máximos que varían de 0 a 10.000 habitantes, y, en consecuencia, en algunos casos el nivel de gobierno local puede estar muy fragmentado. El promedio de gobiernos locales por provincia en Argentina es de 91, y en cuatro provincias -Buenos Aires, La Rioja, Mendoza y San Juan- así como en la CABA, los departamentos tienen el mismo estatus que los gobiernos locales. Los gobiernos locales pueden extenderse a través de los límites departamentales, y en 13 provincias algunas áreas territoriales no están cubiertas por gobiernos locales. Las comunidades rurales sólo se encuentran en las provincias de Chubut y Tucumán. La CABA está dividida en 15 comunas y subdividida en 48 barrios. Al igual que a nivel provincial, también existen a nivel municipal órganos desconcentrados de los ministerios federales.

La organización territorial de Argentina dista mucho de ser homogénea, y presenta marcadas disparidades en el tamaño y las actividades económicas entre las provincias y los gobiernos locales como dentro de ellas. El nivel de fragmentación a nivel municipal es menor que en la mayoría de las federaciones y quasi-federaciones de los países que integran la OCDE cuando se tiene en cuenta la media de habitantes por municipio (19.340 en Argentina). Aproximadamente el 80% de los gobiernos locales tienen menos de 10.000 habitantes, mientras que sólo dos municipios tienen una población superior a un millón. En términos de cooperación intermunicipal, los acuerdos dependen en gran medida de la constitución de cada provincia que incluye diversos grados de incentivos para la coordinación horizontal y vertical. En algunos casos, la prestación de servicios públicos (principalmente electricidad, gas y agua) se gestiona a través de cooperativas de servicios que proporcionan una respuesta comunitaria en áreas remotas escasamente pobladas. Los “convenios urbanísticos” también pueden ser promovidos para apoyar la cooperación intermunicipal en la prestación de servicios a lo largo de los corredores urbanos cercanos a las áreas metropolitanas.

RESPONSABILIDADES DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Las provincias son responsables de todas las competencias no delegadas por la Constitución Nacional al Gobierno Federal, así como de aquellos poderes expresamente reservados a ellas a través de pactos especiales en el momento de su constitución. Las provincias asumen competencias exclusivas y también comparten competencias con el Estado federal. Las provincias tienen la facultad de crear regiones para el desarrollo socioeconómico u organismos específicos para el ejercicio de las responsabilidades provinciales y pueden, previa aprobación del Congreso Nacional, ratificar acuerdos internacionales, siempre que estos acuerdos no entren en conflicto con la política exterior de la Nación. Los gobiernos provinciales también poseen y gestionan los recursos naturales dentro de su jurisdicción. En general, hay una falta de orientación formal sobre las responsabilidades en el desarrollo territorial, y el marco federal no requiere que los gobiernos subnacionales diseñen o implementen estrategias formales de desarrollo territorial.

Las competencias exclusivas de los gobiernos provinciales abarcan la electricidad, la educación primaria, secundaria y la formación profesional, así como las carreteras interprovinciales. Las competencias compartidas incluyen algunos de los aspectos restantes de la educación, la justicia, la policía y los servicios penitenciarios, la asistencia sanitaria y social, las actividades en el ámbito de la promoción económica y el transporte público, la vivienda, la energía y las cuestiones medioambientales. Estas responsabilidades se reparten generalmente entre los tres niveles de gobierno, y pueden ser compartidas también con el sector privado (transporte público, servicios de Internet, hospitales). La educación fue transferida por el gobierno federal a las provincias y a la CABA en 1993 (excepto la educación superior), bajo la coordinación del Consejo Federal de Educación establecido por ley en 2006. El Consejo Federal trabaja conjuntamente con los Consejos Provinciales de Política Educativa. La Ley de Financiamiento Educativo (Ley nº 26075 de 2010) puso de manifiesto la necesidad de redoblar los esfuerzos para consolidar la prestación de servicios de educación entre los diferentes niveles de gobierno.

Las competencias asignadas a los gobiernos locales y a los municipios varían de una provincia a otra y dependen de cada constitución provincial. Desde la crisis financiera de Argentina en 2001, las funciones municipales se han ampliado, y se ha realizado un esfuerzo progresivo en mejorar la coordinación con los niveles más altos del gobierno y la participación de las autoridades locales en la prestación de servicios. Las competencias municipales varían significativamente según el tamaño del municipio, y a los municipios con una alta densidad de población se les puede asignar una mayor responsabilidad presupuestaria y financiera en la prestación de servicios públicos. En este aspecto, algunos municipios se encargan de facto del mantenimiento de las escuelas y de los servicios de atención de la salud. Las autoridades municipales comparten con los gobiernos provinciales las responsabilidades en la educación primaria, la atención primaria de la salud, el agua y el saneamiento, la construcción y el mantenimiento de carreteras regionales y la protección contra incendios, y con el gobierno federal las responsabilidades en materia de desarrollo económico, turismo y prevención de la salud. La mayoría de los municipios tienen escaso o ningún poder en lo que respecta a las principales obras de infraestructura emprendidas por los organismos nacionales en sus jurisdicciones. A pesar de la gran variedad de responsabilidades descentralizadas, los gobiernos municipales de las regiones menos ricas en recursos suelen carecer de capacidad para poner en práctica las competencias que les asignan las autoridades provinciales y federales debido a la falta de recursos humanos adecuados.

ARGENTINA

PAÍS FEDERAL

PRINCIPALES RESPONSABILIDADES POR SECTORES Y SUBSECTORES

	PROVINCIAS	NIVEL MUNICIPAL
1. Administración pública general	Administración de todos los servicios provinciales Coordinación y supervisión de los gobiernos municipales	Regulación y control de las actividades locales, incluyendo la regulación del uso del suelo de acuerdo con las leyes provinciales y las licencias comerciales.
2. Orden público y seguridad	Protección contra incendios (compartida) Justicia y policía (compartida).	Asistencia a la población en riesgo. Protección contra incendios (compartida)
3. Desarrollo económico y transportes	Promoción económica. Desarrollo de clusters. Promoción y financiación de servicios económicos Electricidad. Carreteras interprovinciales Transporte público (compartido)	Planificación urbana. Ordenación del territorio Infraestructura urbana. Construcción y mantenimiento de carreteras Mercados y cementerios. Transporte público y regulación de las carreteras públicas. Turismo. Gestión del patrimonio y de lugares históricos (compartida)
4. Protección del medioambiente	Gestión de recursos naturales. Alcantarillado (compartido)	Plazas públicas y zonas verdes. Gestión de residuos Regulación de la contaminación. Alcantarillado (compartido)
5. Vivienda e infraestructura	Gestión del agua (compartida)	Alumbrado público. Gestión del agua (compartida)
6. Salud	Atención médica (compartida)	Atención primaria de salud (compartida) Prevención de la salud (compartida)
7. Cultura y ocio		Deporte
8. Educación	Enseñanza secundaria, incluida la formación profesional y técnica Enseñanza superior (compartida)	Educación primaria
9. Asistencia social	Subsidios de desempleo (compartidos)	

FINANZAS DEL GOBIERNO SUBNACIONAL, ESTATAL Y LOCAL

Alcance de los datos fiscales: Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires a nivel provincial, y municipios y otras formas de gobiernos locales a nivel local.

Otros

Disponibilidad de datos fiscales:
Media

Calidad y fiabilidad de los datos fiscales:
Media

INTRODUCCIÓN GENERAL. Argentina es uno de los países más descentralizados del continente americano. Los gobiernos subnacionales están muy implicados en el diseño e implementación de políticas públicas y en la prestación de servicios públicos. Además del Artículo 14 de la Constitución Federal, la Ley n° 23458 de 1988 y la Ley de Régimen de Responsabilidad Fiscal de 2017 regulan las relaciones fiscales intergubernamentales entre las provincias, los municipios y el gobierno federal.

Las asignaciones de gastos se financian generalmente a través de impuestos propios y de transferencias fiscales del gobierno federal y regalías sobre los recursos naturales. Sin embargo, el nivel de descentralización de los ingresos de Argentina es mucho menor que el de la descentralización del gasto, y las asimetrías fiscales en los ingresos y gastos entre municipios se suman a los desafíos derivados de los desequilibrios horizontales causados por las disparidades regionales. La recaudación de impuestos está muy concentrada a nivel federal, y las disparidades económicas y sociales entre las provincias hacen que la asignación de competencias fiscales a los gobiernos subnacionales constituya un reto importante. Por lo tanto, los gobiernos subnacionales siguen dependiendo en gran medida de las transferencias fiscales para cumplir con sus obligaciones de gasto, y los gobiernos provinciales suelen recurrir al endeudamiento. En 2017, todas las provincias argentinas (excepto San Luis) ratificaron un Consenso Fiscal con la intención de armonizar las estructuras fiscales entre las diferentes jurisdicciones.

El consejo legislativo local supervisa todos los actos del gobierno local, incluido el proceso de planificación presupuestaria, que posteriormente es supervisado a nivel provincial por la Oficina de Auditoría. La Secretaría Federal de Asuntos Municipales también supervisa el trabajo de los municipios.

GASTOS DEL GOBIERNO SUBNACIONAL POR CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

2016	GASTOS POR HABITANTE (DÓLARES PPA)			% PIB			% GASTOS DEL GOBIERNO SUBNACIONAL, ESTATAL Y LOCAL			% GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL (MISMA CATEGORÍA DE GASTOS)
	GSN	Estado	Local	GSN	Estado	Local	GSN	Estado	Local	
Total gastos	3.530	3.149	381	17,6%	15,7%	1,9%	100%	100%	100%	
Gastos corrientes	3.072	2.744	328	15,3%	13,7%	1,6%	87,0%	87,2%	86,0%	
Gastos de personal	1.899	1.688	212	9,5%	8,4%	1,1%	53,8%	53,6%	55,6%	
Consumo intermedio	361	275	86	1,8%	1,4%	0,4%	10,2%	8,7%	22,5%	
Gastos sociales	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Subsidios y transferencias corrientes	745	715	29	3,7%	3,6%	0,1%	21,1%	22,7%	7,7%	
Cargos financieros	68	66	1	0,3%	0,3%	0,0%	1,9%	2,1%	0,3%	
Otros gastos	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Gastos de capital	458	404	53	2,3%	2,0%	0,3%	13,0%	12,8%	14,0%	
Transferencias de capital	130	127	2	0,6%	0,6%	0,0%	3,7%	4,0%	0,6%	
Inversiones directas (o FBCF)	328	277	51	1,6%	1,4%	0,3%	9,3%	8,8%	13,4%	

GASTOS. En 2016, el gasto de los gobiernos subnacionales (GSN) en Argentina alcanzó el 17,6% del PIB y el 42,2% del gasto público total, una cifra inferior a la media de la OCDE para los países federales, que en 2016 era del 19,2% del PIB y del 50% del gasto público. Los GSN son los principales empleadores, con un gasto en personal que representa más del 81% del gasto público en personal y el 53,8% del gasto total. Entre otras partidas de gasto corriente, los subsidios y las transferencias quedaron en segundo lugar y alcanzaron el 21,1% del gasto total de los GSN. Estos gastos se realizan generalmente a nivel provincial, y son responsables del 89,2% del gasto total del GSN. En particular, el gasto del gobierno estatal representó el 37,6% del gasto público y el 15,7% del PIB, mientras que el gasto municipal apenas representó el 4,5% del gasto público y el 1,9% del PIB en 2016. El peso del gasto corriente en el presupuesto subnacional es muy elevado, dejando una pequeña ventana para el gasto de capital (13%) y más específicamente para la inversión (9,3%).

INVERSIÓN DIRECTA. En Argentina, la inversión pública es una responsabilidad compartida entre los diferentes niveles de gobierno en varios sectores (por ejemplo, el transporte) y, por lo tanto, depende de la eficiencia de la cooperación federal-provincial. En 2016, la inversión hacia los GSN representaba un nivel de gasto total similar a la media de la OCDE para los países federales (9,2% en 2016). Además, su participación supuso una parte considerable de la inversión pública total (67,3%), de la cual los gobiernos provinciales representaron el 84,5% de la inversión total de los GSN y el 56,8% de la inversión pública total. Por otra parte, los municipios representan el 15,5% de la inversión de los GSN y el 10,4% de la inversión pública total. En el sector energético, el control federal sobre los precios y cuotas de los biocombustibles, entre otras medidas regulatorias, también está desalentando la inversión en varias provincias (por ejemplo, en Córdoba). En general, las provincias carecen de planes generales de infraestructura y de estrategias de desarrollo regional alineadas con las políticas de infraestructura nacionales, y apenas están coordinadas con las autoridades locales.

GASTOS DEL GOBIERNO SUBNACIONAL POR CLASIFICACIÓN FUNCIONAL -COFOG

	% PIB			% GASTOS DEL GOBIERNO SUBNACIONAL, ESTATAL Y LOCAL			GASTOS DEL GSN COMO % DEL PIB	% DEL GASTO TOTAL GSN
	GSN	Estado	Local	GSN	Estado	Local		
Total gastos								
1. Servicios públicos generales								
2. Defensa								
3. Orden público y seguridad								
4. Asuntos económicos y transporte								
5. Protección del medio ambiente								
6. Vivienda e infraestructuras urbanas								
7. Salud								
8. Ocio, cultura y religión								
9. Educación								
10. Protección social								

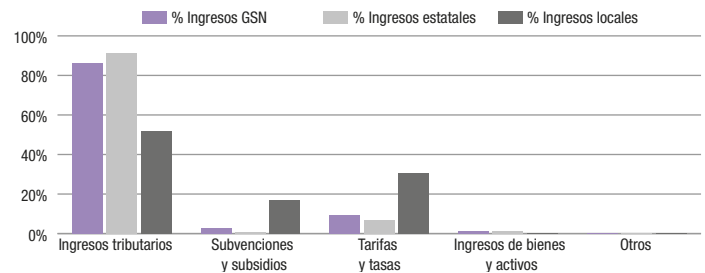
A nivel provincial, los sectores clave del gasto corresponden a la educación, la salud y la asistencia social. La infraestructura económica, los seguros sociales y los gastos relacionados con la lucha contra la pobreza son sufragados conjuntamente por el gobierno federal y los gobiernos provinciales, mientras que las provincias y la CABA son las principales responsables de la financiación de la construcción y el mantenimiento de las carreteras, así como de la adquisición de equipos para inversiones en proyectos de infraestructura ferroviaria y de otro tipo. Desde la crisis financiera argentina de 2001, los municipios de varias provincias han asumido gastos relacionados con la conservación del medio ambiente, con programas económicos y sociales, así como la implementación de políticas en favor de los grupos minoritarios.

ARGENTINA

PAÍS FEDERAL

INGRESOS DEL GOBIERNO SUBNACIONAL POR CATEGORÍA

2016	% PIB			% GOBIERNO GENERAL (MISMA CATEGORÍA DE INGRESOS)			% INGRESOS DEL GOBIERNO SUBNACIONAL, ESTATAL Y LOCAL
	GSN	Estado	Local	GSN	Estado	Local	
TOTAL INGRESOS	15,2%	13,2%	1,9%	42,8%	37,4%	5,4%	
Ingresos tributarios	13,0%	12,1%	1,0%	54,6%	50,4%	4,1%	
Subvenciones y subsidios	0,4%	0,1%	0,3%				
Tarifas y tasas	1,5%	0,9%	0,6%				
Ingresos de bienes y activos	0,2%	0,2%	0,0%				
Otros	0,1%	0,1%	0,0%				



DESCRIPCIÓN GENERAL. Las fuentes de ingresos de los GSN incluyen los impuestos, las transferencias intergubernamentales del gobierno federal, los aranceles y tasas, los ingresos de la propiedad y algunas otras fuentes de ingresos menores. De acuerdo con la legislación vigente, los gobiernos provinciales son el único nivel de gobierno que puede gravar directamente a sus residentes. Los impuestos indirectos pueden ser creados por el gobierno federal o por las autoridades provinciales. El gobierno federal ha retenido el derecho exclusivo de gravar el comercio exterior. No obstante, el gobierno federal puede establecer constitucionalmente impuestos directos en "circunstancias especiales". Inicialmente, durante el siglo XIX y el siglo XX, el gobierno federal se centró principalmente en aumentar los impuestos sobre el comercio internacional. La Gran Depresión causó una fuerte disminución de los ingresos federales, llevando al gobierno federal a evocar "circunstancias especiales" y a comenzar a recaudar impuestos que habían sido asignados previamente a las provincias. Al mismo tiempo, las provincias tenían que delegar en el gobierno federal la administración de algunos de los impuestos más esenciales (incluyendo el impuesto sobre la renta de las personas físicas y de las empresas, el impuesto sobre el consumo y el impuesto sobre el patrimonio). Esta delegación todavía persiste. Las provincias también recaudaban ingresos procedentes de la explotación de los recursos naturales.

La principal fuente de ingresos a nivel municipal son las tasas por la prestación de servicios. Las provincias pueden otorgar poder fiscal a sus municipios, aunque estos son muy limitados y varían dependiendo de la categoría de municipio y de las leyes de distribución de impuestos de cada provincia. En algunas provincias, los gobiernos locales se limitan a gravar los vehículos y las propiedades urbanas. En 2016, los ingresos de los GSN representaban el 42,8% de los ingresos públicos totales, de los cuales una gran parte fueron recaudados a nivel provincial, incluyendo la Ciudad de Buenos Aires (37,4% de los ingresos públicos). Los ingresos tributarios representaron la mayor partida y supusieron el 86,1% de los ingresos totales de los GSN, el 54,6% de los ingresos tributarios públicos totales y el 13% del PIB.

INGRESOS TRIBUTARIOS. Los ingresos tributarios representaron la mayor parte de los ingresos de los GSN en 2016, alcanzando el 91% de los ingresos totales del gobierno provincial y algo más de la mitad de los ingresos del gobierno local. Esto se explica por el hecho de que en el sistema contable argentino la categoría de ingresos tributarios comprende tanto los impuestos exclusivos como los impuestos compartidos determinados bajo un sistema de coparticipación, y que representan casi la mitad de los ingresos tributarios de los GSN. El sistema fiscal es complejo, y presenta más de 35 impuestos y un complicado sistema de exenciones cruzadas. Los impuestos indirectos están bajo el dominio de las autoridades nacionales y provinciales, y las provincias tienen el monopolio de crear impuestos directos sobre sus respectivas poblaciones (el gobierno federal puede crear impuestos directos en circunstancias especiales). Aunque los impuestos aplicados son muy similares en todas las provincias, su participación en los ingresos fiscales provinciales varía en función de una serie de criterios (por ejemplo, la población, densidad de empresas, tamaño de las áreas urbanas, etc.). En diciembre de 2018 fueron aprobadas varias leyes -por consenso entre el gobierno federal y algunos gobiernos provinciales- que incluyen una serie de disposiciones fiscales (nº 27467 y nº 27469). Tras la ratificación a nivel provincial, el acuerdo pospondría por un año más la reducción del impuesto provincial de timbre. La principal fuente de ingresos fiscales para las provincias proviene de su participación en el impuesto sobre las ventas, que representó el 32,2% de los ingresos fiscales de las provincias en 2016 (3,9% del PIB). Los ingresos provinciales procedentes de los impuestos compartidos también incluyen una parte del impuesto sobre la renta (de los cuales el 4% de los ingresos del impuesto sobre la renta se asignan a las provincias y una parte adicional se asigna a la Provincia de Buenos Aires), el 6,3% del impuesto sobre bienes personales y los ingresos procedentes de los impuestos sobre el gas natural. Además, los impuestos propios de las provincias incluyen el impuesto predial (7% de los ingresos fiscales provinciales y 0,9% del PIB, frente al 1,1% del PIB por término medio en la OCDE), el impuesto sobre la renta bruta, el impuesto sobre vehículos de motor y los impuestos de timbre y sobre donaciones.

La dependencia de las provincias argentinas al impuesto sobre las ventas brutas (Impuesto a las Actividades Lucrativas) viene de lejos. Con la introducción del IVA en 1975, los propietarios acordaron eliminar el impuesto sobre las ventas y recibir una parte de los ingresos del IVA recaudados por el gobierno federal. Sin embargo, el impuesto sobre las ventas brutas a nivel provincial fue reintroducido con un nombre diferente (Ingresos Brutos) en la década de 1980, cuando las autoridades provinciales registraron déficits considerables. En la década de 1990, el gobierno federal inició nuevos acuerdos fiscales con las provincias con el objetivo de reducir el impuesto a las ventas brutas. Las provincias acordaron eximir del impuesto a las actividades primarias, la manufactura, la construcción y

los servicios financieros, pero no todas cumplieron con estos acuerdos. Además, si bien los acuerdos fiscales fueron abandonados en la década de 2000, las autoridades provinciales reanudaron sus cobros en sectores que anteriormente habían quedado exentos. Aunque algunas provincias han reducido sus tipos para las pequeñas empresas o han ofrecido incentivos fiscales para la industrialización, siguen existiendo diferencias sustanciales en los tipos impositivos para actividades económicas similares entre provincias, especialmente en el sector manufacturero. Además, las autoridades regionales y locales suelen imponer requisitos adicionales a las empresas de otras provincias. En la provincia de Buenos Aires, los fabricantes de otras provincias pagan una tasa del 3%, frente al 0,57% de los fabricantes del interior de la provincia; en Córdoba, la diferencia es del 3,5% frente al 0,46%. Los regímenes de retención también son muy diferentes entre las provincias (más de 60 regímenes diferentes). El Convenio Multilateral firmado por las provincias es el mecanismo utilizado para distribuir las recaudaciones de los grandes contribuyentes con ventas en más de una jurisdicción entre las provincias.

Los municipios en general tienen capacidades tributarias muy limitadas, y sólo un pequeño número de municipios (Córdoba, Chaco, Chubut, Formosa y Salta) están autorizados a recaudar impuestos. Estos impuestos están relacionados principalmente con los servicios municipales, los vehículos, los impuestos empresariales y medioambientales y el impuesto predial. Cada provincia y la mayoría de los gobiernos locales tienen su propio departamento o agencia de administración tributaria (ya sea centralizada o descentralizada). Algunas provincias están de acuerdo en compartir información con la agencia tributaria federal, aunque no hay auditorías conjuntas. El funcionamiento y el grado de autonomía administrativa pueden diferir significativamente. Por ejemplo, en algunas provincias las autoridades tributarias se organizan como oficinas independientes que deciden sobre su propio presupuesto y dependen del Ministerio Provincial de Finanzas o Economía, mientras que otras son ramas administrativas o Direcciones provinciales, como en Santa Fe y Mendoza, y están bajo la unidad correspondiente del Ministerio de Economía o Finanzas.

SUBVENCIONES Y SUBSIDIOS. Los acuerdos de transferencia intergubernamental entre el gobierno federal y las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires están regulados por la Ley n° 25548 de Coparticipación Federal de Impuestos de 1988, modificada en 2002. Esta ley estableció un esquema de igualación entre el nivel federal y provincial, financiado a través de la retención de un porcentaje específico de los ingresos tributarios provinciales (64% del impuesto sobre la renta, 89% de los ingresos por IVA, 93,7% de los impuestos sobre los bienes personales, 30% del impuesto sobre las transacciones financieras y 30% del impuesto de autoempleo). Además, las subvenciones globales a nivel nacional se utilizan para financiar fondos provinciales (por ejemplo, el Fondo de Energía, el Fondo de Vivienda y el Fondo de Carreteras).

A partir de 2016, las transferencias representaban apenas el 2,7% de los ingresos totales de los GSN (frente al 37,2% de media en la OCDE), y el 0,4% del PIB. Estos porcentajes han ido disminuyendo en los últimos años, y se espera que sigan retrocediendo a medida que sean recentralizados los ingresos y como resultado de los cambios en la composición de los impuestos de la CABA. En general, el 58% de las subvenciones del gobierno federal van destinadas a gastos corrientes, frente al 41,9% de las subvenciones para gastos de capital.

La Ley n° 25548 establece los porcentajes de financiación asignados a cada provincia, aunque no especifica las cuotas que deben ser transferidas a los municipios. De acuerdo con la Ley de Coparticipación, y con muy pocas excepciones (por ejemplo, los impuestos sobre el comercio internacional), los impuestos recaudados por el Gobierno Federal forman un fondo común (Masa Coparticipable). La distribución primaria de este fondo común se establece de la siguiente manera: un 42,3% para el gobierno federal, un 54,7% a repartir entre todas las provincias y un 2% a repartir entre algunas provincias para compensar las pérdidas causadas por acuerdos de coparticipación previos (1,57% a Buenos Aires, 0,14% a Chubut, 0,14% a Neuquén, 0,14% a Santa Cruz). El 1% restante constituye un fondo especial dedicado a las provincias que han de hacer frente a contingencias imprevistas (Fondo de Aportes del Tesoro Nacional). De la parte del fondo común asignada a todas las provincias, cada una de ellas recibe una participación fija estipulada por ley. Cada provincia determina la composición y distribución de estos ingresos a los municipios sobre la base de los ingresos provinciales disponibles. En 2016, las transferencias a los municipios representaban el 17% de sus ingresos totales. Hasta 2015, el Gobierno retenía el 15% de los ingresos fiscales totales sujetos al régimen de coparticipación para financiar el sistema de seguridad social. En 2015, este acuerdo fue derogado para las provincias de Córdoba, San Luis y Santa Fe, y el gobierno federal tuvo que devolver los fondos. Además, el Fondo Federal Solidario, creado en 2009 como parte de la Ley de Coparticipación y financiado por el 30% de la tributación de las exportaciones de soja, asignó fondos para gastos hacia infraestructura a las provincias y municipios.

A diferencia de los mecanismos de reparto o igualación de impuestos en otros países, los coeficientes de igualación no están relacionados con características provinciales endógenas y observables (geográficas, demográficas, socioeconómicas) ni con las necesidades o planes de gasto provinciales. Los ingresos compartidos son bastante limitados ya que no hay límites en la cantidad absoluta de recursos que puede recibir una provincia, o en la parte de sus ingresos que puede proceder del gobierno federal. Además, cualquier acuerdo para modificar la fórmula y reasignar fondos de una provincia a otra requiere la unanimidad de todas las partes implicadas, cuestión que ha resultado difícil de lograr hasta el momento.

OTROS INGRESOS. Las demás fuentes de ingresos difieren de un municipio a otro y dependen de las regulaciones provinciales. En términos más generales, incluyen los alquileres de propiedades, las licencias comerciales o las cuotas y cargos de usuario. Además de los impuestos directos e indirectos, las autoridades de las provincias más ricas en recursos naturales también reciben importantes cantidades de fondos procedentes de las regalías de la explotación de los recursos naturales, y en particular de la minería, la electricidad y la producción de petróleo crudo y gas natural. Las tasas de explotación de los recursos naturales varían en determinadas provincias que en su momento acordaron tasas diferentes en negociaciones bilaterales con empresas privadas a fin de otorgar concesiones. El régimen de pago de regalías está determinado por la Ley n° 17319 de 1967, que establece procedimientos estándar para la movilización de ingresos sobre los recursos naturales, y es aplicable a todas las provincias. Sin embargo, esta fuente de ingresos es altamente volátil y está sujeta a cambios en los precios internacionales. En algunos casos, las autoridades federales recaudan las regalías y luego las transfieren a las unidades provinciales donde tiene lugar la producción de acuerdo con los criterios de descentralización. En 2016, las tarifas y honorarios representaban la segunda fuente de ingresos más importante de los municipios: el 30% de los ingresos totales. Las tarifas, los cánones y las tasas se recaudan en los servicios públicos, incluidos el alumbrado, los servicios de saneamiento, de seguridad y de higiene, los permisos de construcción, la limpieza de las calles, etc. Los ingresos procedentes de la propiedad representan sólo una pequeña parte de los ingresos de los GSN, ya sea a nivel provincial (1,3% de los ingresos estatales) o a nivel local (0,4% de los ingresos municipales).

ARGENTINA

PAÍS FEDERAL

■ REGLAS FISCALES Y DEUDA DEL GOBIERNO SUBNACIONAL

2016	DEUDA POR HABITANTE (DÓLARES PPA)			% PIB			% DEUDA DEL GOBIERNO GENERAL			% DEUDA DEL GSN		
	GSN	Estado	Local	GSN	Estado	Local	GSN	Estado	Local	GSN	Estado	Local
Total deuda pendiente	1.126			5,6%			10,5%			100%		
Deuda financiera*	1.126			5,6%			10,5%			100%		

* Dinero legal y depósitos, bonos y obligaciones

REGLAS FISCALES. Las reglas fiscales se establecen en la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) adoptada en 1999 y modificada sucesivamente en 2001, 2004 y 2017. Todas las jurisdicciones debían mantener presupuestos equilibrados, excluyendo la inversión en infraestructura social y económica básica y en proyectos financiados por las instituciones financieras internacionales (IFI), y preparar programas fiscales anuales en los que se establecieran determinadas políticas fiscales. En 2000, se creó un Consejo de Responsabilidad Fiscal para supervisar la aplicación de las normas e imponer sanciones por incumplimiento, que van desde la divulgación pública hasta la retención parcial de las transferencias presupuestarias. Sin embargo, la eficacia del control fiscal fue relativamente escasa debido a la falta de independencia del Consejo. En 2009, en el punto álgido de la crisis financiera, y debido a que los gobiernos nacionales y provinciales no pudieron cumplir con los requisitos de responsabilidad fiscal, la LRF fue suspendida de facto, y la evaluación de la responsabilidad fiscal perdió gran parte de su transparencia. Desde 2012 hasta 2016, fueron llevadas a cabo acciones internas para mejorar el acceso y la confiabilidad de la información, y en 2017, el gobierno federal y las provincias acordaron una nueva Ley de Responsabilidad Fiscal. La nueva Ley limita el aumento del número de empleados públicos a nivel provincial con el crecimiento de la población, y compromete a las provincias a mantener el gasto primario corriente no salarial en términos reales. En 2018, tras una fuerte depreciación del 50% de su moneda, Argentina acordó con el Fondo Monetario Internacional un marco de financiación por valor de 56.300 millones de USD para reducir la dependencia financiera del país a los mercados durante el período 2019-2020. En este marco, se establecieron nuevas metas fiscales primarias para el país y situadas al 0% del PIB en 2019 y el 1% en 2020. El acuerdo también fijó la asignación de recursos a la recién creada Oficina Presupuestaria del Congreso, el fortalecimiento de las autoridades tributarias y de la red de seguridad social, incluyendo el rediseño del programa de asistencia.

DEUDA. Argentina es uno de los países más descentralizados de América Latina en términos de endeudamiento fiscal subnacional, ya que los gobiernos subnacionales de Argentina tienden a utilizar la deuda para financiar muchos de sus gastos públicos asignados. A las provincias les son concedidos derechos de préstamo en virtud de la Constitución federal, y la deuda provincial se somete a las legislaturas provinciales, mientras que la deuda municipal rinde cuentas ante las legislaturas municipales. Como resultado, el gobierno federal argentino dispone de medios limitados para interferir en los préstamos subnacionales, excepto en el caso de los préstamos extranjeros que necesitan la aprobación del Congreso. Durante los años ochenta y noventa, la mayor parte de los préstamos subnacionales pasaron por los bancos provinciales dando lugar a un nivel de endeudamiento insostenible que exacerbó la crisis financiera de 1999. Cuando se redujo la crisis, en particular mediante el alivio de la deuda pública de las provincias, y se reanudó el endeudamiento subnacional, en 1999 se aprobó una Ley de solvencia fiscal a nivel nacional. En este contexto se alentó a las provincias a que aprobaran leyes similares por su cuenta. En 2004, el Congreso aprobó la ley nº 25.917, que establece nuevas medidas de responsabilidad fiscal y transparencia que limitan los niveles de deuda provincial dentro de las jurisdicciones provinciales al 15% de los recursos corrientes netos de los municipios (después de deducir las transferencias de participación en los ingresos a los municipios). En el caso del endeudamiento interno, para el cual se utilizan como garantía las transferencias intergubernamentales, los préstamos se registran en el Ministerio de Economía y en el Banco de la Nación. Este último está facultado para deducir de la cantidad asignada como transferencias intergubernamentales cualquier pago de la deuda de préstamos garantizados. El Ministerio de Economía debe autorizar todos los préstamos provinciales que utilicen como garantía los fondos de coparticipación. En 2010, el gobierno nacional reestructuró prácticamente toda la deuda provincial dentro del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial. Esta medida preventiva condujo a una reducción del nivel de deuda subnacional entre 2003 y 2015. En 2016, según nuestras estimaciones, la deuda total en circulación de los GSN alcanzó el 5,6% del PIB, lo que representa un aumento con respecto a 2013 (4,3%). El peso de la deuda de los GSN en la deuda total ha aumentado ligeramente, situándose en el 10,5% de la deuda pública en 2016, frente al 10% en 2013. La deuda de los GSN se componía principalmente de bonos y valores de deuda, y una pequeña parte procedía de préstamos.



World Observatory on Subnational
Government Finance and Investment

Responsable: OCDE
Última actualización: 02/2019

www.sng-wofi.org

Indicadores socioeconómicos: Banco Mundial // PNUD // ONU Daes // OIT // INDEC (2017) Anuario Estadístico de la República Argentina.

Fuente de los datos estadísticos (financieros): Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, Oficina Nacional de Presupuesto, INDEC: Sector Público. // OECD Revenue Statistics // OECD (2018) Subnational Government in OECD countries: key data // Estadísticas de finanzas públicas del FMI.

Otras fuentes de información: OECD (2019) OECD Economic Surveys: Argentina 2019 // Rosales, Mario (2017) Descentralización y Municipios en República Argentina. En FLACMA (2017) Municipalismo: Perspectivas da descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo // M. Besfamille, N. Grosman, D. Jorrat, Manzano, Sanguinettik (2017) Public expenditures and debt at the subnational level: Evidence of fiscal smoothing from Argentina // OECD (2017) OECD Economic Surveys: Argentina 2017: Multi-dimensional Economic Survey // OECD (2016) OECD Territorial Reviews: Córdoba, Argentina // Cetrángolo, Gómez Sabaini & Morán (2015) Argentina: reformas fiscales, crecimiento e inversión (2000-2014) // Cetrángolo, O. & Goldschmit, A. (2013) La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas // M. Astudillo Moya, MI García Morales (2013) Inter-Governmental fiscal relationships of municipalities and provinces in Argentina and Mexico // Beltrán Toro & González Catalán (2013) Disparidades territoriales y desempeño exportador al MERCOSUR: evidencia a nivel de las provincias argentinas