

La Ley Convenio de Coparticipación Impositiva: 30 años de la reforma constitucional

En los aspectos financieros del federalismo se observan claramente las violaciones constitucionales, el hiperpresidencialismo y el unitarismo fiscal que nos caracterizan



Por **Antonio María Hernández**

29 May, 2024 02:42 a.m. AR

El trascendente tema de la **coparticipación impositiva** ha sido incluido con acierto como uno de los diez puntos del Pacto de Mayo propuesto por el presidente de la Nación, por su importancia decisiva para el federalismo argentino.

En lo que respecta al federalismo, es dable aclarar que **se sancionaron tres versiones normativas**: 1) la originaria de 1853, con la influencia de Alberdi, marcadamente centralista; 2) la importante reforma de 1860, con especial influencia de Sarmiento, que modificara artículos fundamentales y que diera lugar a la breve reforma de 1866 para terminar de resolver la distribución constitucional en materia impositiva sobre los impuestos indirectos externos; 3) la vigente, fruto de la reforma constitucional de 1994, que tuvo como una de sus ideas fuerza la descentralización del poder, en tres grandes materias, que son el federalismo en sus diversos aspectos, el reconocimiento de la autonomía municipal y la creación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Pero este incuestionable avance, obra de la **Convención Nacional Constituyente**, que significa -bajo mi punto de vista- el mayor ejercicio de política arquitectónica en los 40 años de democracia recuperada en 1983, no fue continuado y ejercitado en la faz posconstituyente, de cumplimiento de la Ley Suprema

Por el contrario, nos hemos caracterizado por una muy débil cultura constitucional y de la legalidad, que ha significado **una severa y profunda violación de la Reforma en este punto y otros de la Constitución en general**.

Sobre los aspectos financieros del federalismo en la reforma, deben analizarse: **la distribución constitucional en materia impositiva, la coparticipación impositiva y las bases federales del presupuesto nacional**.

La distribución constitucional en materia impositiva

El convencional Rubén Marín (La Pampa), Miembro Informante en esta cuestión, expresó los fundamentos para incluir en la Constitución a la coparticipación federal: “La decisión de insertar la coparticipación en el texto constitucional es en sí **una auténtica conquista federal**. Las Provincias no están delegando facultades de imposición a la Nación, sino que las Provincias y la Nación comparten facultades de distribución para sentar las bases de un federalismo solidario. En la Constitución se establece el siguiente esquema. Por un lado, la separación de fuentes, asignando al Gobierno Federal los derechos aduaneros y los directos a las Provincias. Por el otro lado, ha acogido la posibilidad de concurrencia, en los impuestos indirectos y en los directos bajo ciertas condiciones”.

La coparticipación impositiva en la Reforma Constitucional

Marín decía en aquel momento que “la **inserción constitucional del régimen de coparticipación** reconoce sucintamente varios fundamentos: ajustar el texto normativo constitucional a una práctica de distribución fiscal que desde hace aproximadamente seis décadas se ha consolidado en el país, eliminando de esta manera una situación de incertidumbre jurídica; conferir racionalidad a la administración y distribución de recursos financieros y fiscales entre las diferentes jurisdicciones; estructurar un espacio institucional de concertación federal desde donde se diseñe, en un marco de participación igualitaria, la matriz tributaria y la pauta distributiva de los fondos que se recauden...”.

Agregando las siguientes razones:

1. Porque la situación existente desde seis décadas hacía prácticamente imposible el abandono del sistema. Debe recordarse a Juan Bautista Alberdi, quien sostuvo que casi tan difícil como cambiar de lengua o de religión, es cambiar el sistema impositivo de un país.
2. Porque prácticamente no existe federación alguna en que no existan relaciones interjurisdiccionales y fiscales entre sus componentes.
3. Porque las medidas de centralización económica adoptadas por el gobierno nacional, incluso mediante decretos de necesidad y urgencia, requerían estrictos requisitos para asegurar los derechos provinciales, de la CABA y municipales.
4. Porque la reforma tuvo y tiene extraordinaria legitimidad democrática, y en particular en esta materia, que contó con la participación de diez gobernadores provinciales, que ejercían ambas funciones.

5. La Convención obró con el “realismo institucional”, como técnica de elaboración constitucional, al consagrar el mejor sistema posible –no ideal–, como fruto del acuerdo de las distintas fuerzas políticas, en un tema tan conflictivo.
6. Porque es muy grave el intento de volver al sistema anterior de la absoluta separación de fuentes, suprimiendo la coparticipación, ya que importaría profundizar las diferencias entre las distintas provincias, mientras que en el derecho comparado federal se afirma la tendencia contraria, o sea, la de tratar de superar las desigualdades entre los componentes de las federaciones.
7. Frente a los que sostienen que es imposible alcanzar los acuerdos requeridos, contesto que ello no es cierto, ya que, luego de debates democráticos en el Congreso de la Nación, se pudieron sancionar regímenes de coparticipación que implicaron avances para las provincias, en las presidencias de Frondizi y de Alfonsín, mediante las leyes 14.788 de 1959 y 23.548 de 1988.
8. Por último, se han sumado fallos de gran importancia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en torno a estas cuestiones de federalismo fiscal, que seguidamente refiero.

El Alto Tribunal, de manera exhortativa, ha señalado la **necesidad del cumplimiento urgente de la Constitución en esta materia**, como en “Santa Fe c. Estado Nacional” y “San Luis c. Estado Nacional”, por los reclamos efectuados por las detracciones a la masa coparticipable, del 24 de noviembre de 2015, que, bajo mi punto de vista, son los más importantes dictados en esta materia. En “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c. Estado Nacional” (21.12.2022), al hacer lugar a una medida cautelar solicitada por la actora por la detracción a la masa coparticipable de la CABA, la Corte sostiene que por la falta de sanción de la ley convenio no se han podido concretar los aspectos financieros de la autonomía plena de la Ciudad, consagrada por el Art. 129 de la Ley Suprema.

Y con referencia al federalismo de concertación, debe destacarse el voto de los ministros Maqueda y Rosatti en “Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c. Estado Nacional”, (4.05.2021) observando: “En síntesis, el armónico desenvolvimiento del sistema federal de gobierno depende de la ‘buena fe’, de la ‘coordinación’ y de la ‘concertación’ recíproca entre los diversos estamentos de gobierno (Nación, Provincias, Ciudad de Buenos Aires y Municipios)...”.

La incorporación del instituto de la ley-convenio a la Constitución fue **una trascendental reforma destinada a afianzar el federalismo de concertación**, en

uno de los capítulos más conflictivos de la historia argentina: la relación financiera entre el Gobierno Federal y las provincias.

La Ley Suprema, en un notable avance federalista frente a la arbitrariedad existente, **obliga a la concertación**: primero, entre el presidente y los gobernadores, y también del jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, pues no se puede soslayar su participación, tanto en el debate sobre la distribución primaria, como luego en la distribución secundaria, como expresamente lo menciona el inc. 2º del art. 75, para formular la base de acuerdos sobre la coparticipación. En segundo lugar, el proyecto de ley-convenio debe recibir aprobación por mayoría calificada, lo que obliga entonces a un significativo grado de consenso entre los representantes del pueblo y de las provincias. También se establece que la ley convenio no puede ser modificada unilateralmente ni reglamentada. Tercero, para culminar el trámite de la ley-convenio, signada por el consenso y la concertación, debe lograrse la aprobación por las provincias.

La Cláusula Transitoria Sexta impuso como límite para el dictado de la ley convenio el 31 de diciembre de 1996, o sea que **ya estamos por cumplir 28 años de esta violación constitucional**. Y se han escuchado opiniones que para justificar tal incumplimiento han considerado que son casi imposibles de cumplir dichos requisitos. Y particularmente señalan una supuesta unanimidad requerida en la aprobación por parte de las provincias.

La unanimidad de todas las provincias aducida por algunos no puede exigirse por diversas razones:

1. En ningún momento del debate en general en el Plenario de la Convención Constituyente se defendió tal interpretación por parte de Convencional alguno.
2. Por el contrario, frente a las intervenciones de los Convencionales Ricardo Harvey, Alberto Natale y Cristina Guzmán, y en el debate en particular, se sostuvo que en el caso de que una provincia no aprobase la ley convenio, sin embargo, iba a seguir percibiendo lo que le correspondía por coparticipación, como había ocurrido en casos anteriores. O sea, que se partía de la base que una provincia podía no suscribir la ley convenio o no aprobarla.
3. Que exigir la unanimidad significaría establecer un quorum que no exige la Constitución en ningún supuesto.
4. Que la nuestra es una federación y no una confederación, donde existen los derechos de secesión y nulificación, tal como lo sostuvieron los Prof. Linares Quintana y Spota.

Por otra parte, deben ser los intervinientes en la fijación de las bases de la ley convenio y en su sanción, o sea el presidente, los gobernadores, el jefe de Gobierno de la CABA y los miembros del Congreso, los que deben interpretar y fijar el quorum requerido para la aprobación por parte de las provincias.

Considero que, si la mayoría absoluta de cada una de las Cámaras es la exigida por la Constitución para la aprobación de la ley convenio, igual criterio debe fijarse para la aprobación de las bases y de la ley convenio por las Provincias. O sea, la mayoría absoluta de las 23 Provincias y la CABA, que corresponde al número de 13.

Dicha disposición transitoria también insiste en que “la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada”, normas especialmente citadas por la Corte Suprema de Justicia en el fallo mencionado precedentemente.

La cláusula constitucional (Art. 75 inc. 2) **establece como coparticipables a los tributos indirectos internos y a los directos que en forma excepcional recaude el gobierno nacional, salvo la parte o el total de ellos que tengan asignación específica**. Esta cuestión fue objeto de intensas negociaciones, ya que fue un sistema comúnmente utilizado para detraer fondos de la masa coparticipable perjudicando a las provincias, y por ello se fijaron especiales condiciones en el inc. 3º, como la necesidad de ley aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara y por tiempo determinado.

Seguidamente, el inc. 2º dice: “Una ley-convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos”.

Dicha ley-convenio debe cumplir además las siguientes condiciones, según la Ley Suprema:

1. El Senado es la Cámara de origen.
2. La sanción debe ser con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.
3. No puede ser modificada unilateralmente.
4. Tampoco puede ser reglamentada.
5. Debe ser aprobada por las provincias.
6. La distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, y entre estas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios

y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto.

7. Estos criterios deben ser: la equidad, la solidaridad y la prioridad para lograr un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. (Remito a mi libro “Federalismo y Constitucionalismo Provincial”, Abeledo Perrot, 2023, para un análisis de estas cuestiones).

Afirmo que **es de fundamental importancia que se alcance un nuevo sistema de coparticipación sobre estas bases**, expresivas de los principios de solidaridad y lealtad federales, que son esenciales para las federaciones. Así se podrá producir un desarrollo más justo, equilibrado e integrado del país.

No existe una obra perfecta en esta materia. Pero es menester conocer los debates en la Convención, para observar la calidad de los aportes efectuados por los convencionales, tanto en los debates de las Comisiones como en las Sesiones Plenarias.

La situación actual en la materia

En el tema de los aspectos financieros del federalismo se observan claramente las violaciones constitucionales, **el hiperpresidencialismo y el unitarismo fiscal que nos caracterizan**.

Las violaciones constitucionales consolidaron un hiperpresidencialismo centralista y arbitrario, que **lesionó profundamente nuestro federalismo y arrojó dolorosas asimetrías**. Además de la falta de correspondencia fiscal hay graves injusticias, como las de las provincias rentísticas y las que fueron beneficiadas políticamente por las transferencias discrecionales.

El hiperpresidencialismo que soportamos, junto al gobierno por decreto, expresan la **baja calidad institucional** que tenemos y la alta dependencia de los gobiernos subnacionales con respecto al gobierno que es central en vez de ser federal.

Juan Lluch, en su libro “Federales y unitarios en el siglo XXI”, afirma con datos correspondientes a 2011 que, de la recaudación total de ingresos públicos, al Gobierno Nacional le tocó el 84,4 %, al conjunto de las Provincias y la CABA el 14,2% y a los aproximadamente 2250 gobiernos municipales el 1,4%. Estos datos, que se mantienen, expresan el unitarismo fiscal que soportamos.

Los problemas se han originado por la falta de cumplimiento de los principios y normas constitucionales en la materia, y especialmente de la coparticipación, donde aparece en primer lugar la responsabilidad de los presidentes y gobernadores, que son los que debieron y deben acordar las bases del sistema.

La imperiosa necesidad de sancionar la ley convenio de coparticipación impositiva

Por lo expuesto, debe aprovecharse esta nueva oportunidad para cumplir la Ley Suprema en esta materia. Estoy convencido de que este es uno de los debates más importantes, en el que habrá que utilizar la inteligencia, imaginación y prudencia para resolver el “laberinto” de la coparticipación, que es **una base fundamental para desarrollar el proyecto federal rumbo al siglo XXI.**

Hace falta ejercitar una política arquitectónica, más allá de los alineamientos políticos, para concretar el federalismo de concertación. No debe olvidarse que la federación es un pacto de unión y que el primer objetivo del Preámbulo es constituir la unión nacional.

He formulado veinte propuestas para fortalecer el federalismo. El cumplimiento de la Constitución es la primera de ellas. Pero la más urgente es comenzar ya mismo el debate sobre la coparticipación impositiva. Debemos dejar atrás el hiperpresidencialismo, fortalecer el Congreso y las autonomías provinciales, de la CABA y de los municipios. **Hace falta una planificación federal para el desarrollo y la integración del país, caracterizado por injustas asimetrías.** Para romper el status quo unitarizante hace falta una política con estricto respeto de la Ley Suprema. Los distintos órdenes gubernamentales tienen ahora la oportunidad de fijar las bases de la ley convenio para avanzar en lo que se necesita desde hace largo tiempo: una agenda federal, regional, provincial y municipal para cambiar el país, como lo soñaron los padres fundadores

Fuente —> <https://www.infobae.com/opinion/2024/05/29/la-ley-convenio-de-coparticipacion-impositiva-30-anos-de-la-reforma-constitucional/>

Cumplir con la Constitución Nacional y sancionar la Ley de Coparticipación Impositiva

15 de julio de 2025

□



Antonio M. Hernández

PARA LA NACION

La Reforma Constitucional de 1994 profundizó la descentralización del poder en tres grandes capítulos: el **federalismo, la autonomía municipal y la creación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.**

En relación al federalismo, se introdujeron modificaciones en sus aspectos institucionales, políticos, fiscales, económicos y sociales y culturales.

En lo específicamente fiscal, se mantuvo la **distribución constitucional en materia impositiva y separación de fuentes entre los cuatro órdenes de gobierno:** federal, provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipios. Asimismo, el diseño constitucional incorporó al texto supremo, el sistema de la **coparticipación impositiva, que existía desde 60 años antes de la reforma, para afianzar el federalismo de concertación.** Y además fijó **principios federales similares para la sanción del Presupuesto Nacional.**

El inc. 2º del art. 75 estableció como **coparticipables a los tributos indirectos internos y a los directos que en forma excepcional recaude el gobierno nacional, salvo la parte o el total de ellos que tengan asignación específica.** Esta última cuestión fue objeto de intensas negociaciones, ya que fue un sistema comúnmente utilizado para detraer fondos de la masa coparticipable perjudicando a las provincias y municipios, y por ello se fijaron especiales condiciones en el inc. 3º.

Seguidamente el inc. 2º dice: **“Una ley-convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos”.**

Dicha ley-convenio debe cumplir además las siguientes condiciones según la Ley Suprema: 1) El Senado es la cámara de origen. 2) La sanción debe ser con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara. 3) No puede ser modificada unilateralmente. 4) Tampoco puede ser reglamentada. 5) Debe ser aprobada por las provincias. 6) La distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, y entre estas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto. 7) Estos criterios deben ser: la equidad, la solidaridad y la prioridad para lograr un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La Ley Suprema, en una notable afirmación federalista frente a la arbitrariedad existente, caracterizada por los avances del gobierno nacional sobre las competencias tributarias provinciales, de la CABA y municipales, obliga a la **concertación:**

1) Del Presidente y de los gobernadores, en primer lugar, y también del jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, pues no se puede soslayar su participación, tanto en el debate sobre la distribución primaria, como luego en la distribución secundaria, como expresamente lo menciona el inc. 2° del art. 75, para formular la base de acuerdos sobre la coparticipación.

2) En segundo lugar, el proyecto de ley-convenio debe recibir aprobación por mayoría calificada –específicamente mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara–, lo que obliga entonces a un alto grado de consenso entre los representantes del pueblo y de las provincias. También se establece que la ley convenio no puede ser modificada unilateralmente ni reglamentada.

3) En tercer lugar, para culminar este trámite de la ley-convenio, signada por el consenso y la concertación, debe lograrse la aprobación por las provincias.

Estos especiales requisitos intentaron revertir, por un lado, las simples adhesiones que las provincias debían prestar a la legislación que imponía casi siempre el gobierno central frente a la dependencia de las provincias, en ejercicio de un federalismo coercitivo; y por otro lado, fijar un régimen definitivo con reglas claras, que permitiera un desarrollo equilibrado de la federación, conforme a auténticas finanzas federales.

Ante la manifiesta violación del mandato constitucional, que en la **cláusula transitoria sexta impuso como límite para el dictado de la ley convenio el 31 de diciembre de 1996**, o sea ya cerca de 28 años, se han escuchado opiniones que **para justificar tal incumplimiento han considerado que son casi imposibles de cumplir dichos requisitos. Y particularmente señalan una supuesta unanimidad requerida en la aprobación por parte de las provincias.**

Por eso me refiero a la **interpretación de este requisito**. Ya vimos que lo primero es el acuerdo entre el Presidente y los Gobernadores para fijar las bases de la ley convenio. Y que luego deben ser aprobadas por el Congreso, **con una mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara.**

La unanimidad de todas las provincias aducida por algunos no puede exigirse por diversas razones: 1. En ningún momento del debate en general en el plenario de la Convención Constituyente, que abarca gran parte del Tomo VI de la Obra de la Convención Nacional Constituyente de 1994 (1998), se defendió tal interpretación por parte de Convencional alguno. 2. Por el contrario, frente a las intervenciones de los convencionales Ricardo Harvey, Alberto Natale y Cristina Guzmán, -ya en el debate en particular del Art. 75 inc. 2-, el miembro informante convencional Rubén Marín sostuvo que en el caso de que una provincia no aprobase la ley convenio, sin embargo iba a seguir percibiendo lo

que le correspondía por coparticipación, como había ocurrido en casos anteriores. Y que cada provincia podía fijar su quórum para aprobar la ley convenio. Y que así se había sostenido en la comisión. O sea que se partía de la base que una provincia podía no suscribir la ley convenio o no aprobarla. (Obr.cit., Tomo VI, pág. 5735). **3. Que exigir la unanimidad significaría establecer un quórum que no exige la Constitución en ningún supuesto. 4. Que la nuestra es una federación y no una confederación, donde existen los derechos de secesión y nulificación,** tal como lo sostuvieron los profesores Linares Quintana y Spota y la Corte Suprema de Justicia.

Por otra parte, deben ser los intervinientes en la fijación de las bases de la ley convenio y en su sanción, o sea el Presidente, los gobernadores, el jefe de Gobierno de la CABA y los miembros del Congreso, los que deben interpretar y fijar el quórum requerido para la aprobación por parte de las Provincias.

Y considero que **si la mayoría absoluta de cada una de las cámaras es la exigida por la Constitución para la aprobación de la ley convenio, igual criterio debe fijarse para la aprobación de las bases y de la ley convenio por las provincias. O sea** la mayoría absoluta de las 23 provincias y la CABA, que corresponde al número de 13.

En el caso primero, de **aprobación de las bases de la Ley Convenio, se debe requerir la firma del Presidente y al menos de 13 gobernadores o jefe de Gobierno de la CABA. Y para la aprobación por las Legislaturas de la Ley Convenio** ya sancionada por el Congreso, ese mismo número de 13.

En el reciente homenaje a los 30 años de la Reforma Constitucional de 1994 realizado en el Consejo Federal de Inversiones apoyaron esta interpretación los convencionales Eduardo Menem y Alberto Garcia Lema, luego de mi exposición en dicho panel de Constituyentes.

Asimismo debe resaltarse que participaron en las dos comisiones sobre federalismo **de la Convención: Competencia federal y del Régimen federal, diez gobernadores en ejercicio:** sus respectivos presidentes de comisión, Ruben Marín, de La Pampa, y Horacio Massaccesi, de Río Negro, además de Eduardo Duhalde, de Buenos Aires; Carlos Reutemann, de Santa Fe; Mario Moine, de Entre Ríos; Carlos Maestro, de Chubut; Néstor Kirchner, de Santa Cruz; Ramón Ortega, de Tucumán; Adolfo Rodríguez Saá, de San Luis, y José Estabillo, de Tierra del Fuego.

Este muy grave incumplimiento constitucional, -entre otros que he señalado en mi reciente libro “Valoración de la reforma constitucional de 1994”-, es otra prueba más de la anomia que nos caracteriza, como lo hemos demostrado con las **tres Encuestas de Cultura Constitucional** que dirigimos con Daniel Zovatto, Manuel

Mora y Araujo y Eduardo Fidanza. En la última de 2023, **más del 80 % de los entrevistados sostuvo que somos un país al margen de la ley, como lo dijera Carlos Nino y un 70 % reconoció tener un alto desconocimiento de la Constitución.**

Entre las 20 propuestas que he formulado para fortalecer el federalismo argentino, ésta es la más urgente de todas, para superar el hiperpresidencialismo y unitarismo fiscal que soportamos. Respecto a esto último, ya señaló Juan Llach en su libro “Federales y unitarios en el siglo XXI”, que de los ingresos tributarios totales, el 84,4% correspondía al gobierno nacional, el 14,2% a las provincias y el 1,4% a los municipios.

También he propuesto la creación de una Conferencia o Asociación de Gobernadores, como en las Federaciones de México y Estados Unidos, para que se pueda fijar una **agenda federal, regional, provincial y municipal, que el país imperiosamente requiere, frente a la centralización que nos caracteriza.**

Asimismo, la **Corte Suprema de Justicia ha exhortado a los distintos órganos gubernamentales a sancionar esta ley convenio**, en fallos de enorme importancia en materia de federalismo fiscal y de concertación, como los recaídos en los reclamos efectuados por las Provincias de San Luis, Santa Fe y Córdoba en 2015, por detracciones a la masa coparticipable.

Este tema ha sido incluido en el llamado **Acuerdo de Mayo**, por lo que se requiere ahora el ejercicio de una política arquitectónica, con maduras y modernas relaciones interjurisdiccionales, para dar cumplimiento a los grandes principios y valores establecidos en la Ley Suprema y superar las grandes asimetrías que presenta nuestro país. **Solo así podremos cumplir con la quintaesencia democrática, republicana y federal de nuestra Constitución Nacional.**

Fuente —> <https://www.lanacion.com.ar/politica/cumplir-con-la-constitucion-nacional-y-sancionar-la-ley-de-coparticipacion-impositiva-nid15072025/>

La Coparticipación Federal en Argentina: Un Diálogo entre Ley y Realidad

Ene 28, 2025—by Maximiliano Certoma

Introducción

Imaginen un país donde las provincias y la Nación bailan al ritmo de un mismo compás, pero cada una con sus propios pasos. Este baile, a veces armonioso, a veces tenso, es el federalismo fiscal argentino, y su coreografía más compleja es la coparticipación federal. Un mecanismo que, desde su creación, ha sido tanto un puente como un campo de batalla entre la centralización y la autonomía provincial.

La coparticipación no es solo un sistema de distribución de recursos; es un pacto, una promesa de equidad y solidaridad entre regiones desiguales. Pero, como todo pacto, está sujeto a las tensiones de la realidad. En este artículo, nos adentraremos brevemente en las entrañas de este sistema, explorando su regulación jurídica, sus efectos y la eventual posibilidad de reformarlo hacia un modelo más competitivo, como el que rige en Estados Unidos.

Resumen del Desarrollo Histórico, Doctrinal y Normativo del Sistema de Coparticipación en Argentina

La coparticipación federal argentina no nació de un día para otro. Sus raíces se hunden en la Constitución de 1853, que dibujó un federalismo fiscal donde las provincias conservaban su autonomía tributaria, como reinos independientes en lo económico. Pero las crisis económicas del siglo XIX —aquellas tormentas que sacudieron al país— obligaron a la Nación a tomar las riendas de la recaudación. Así, el Estado federal comenzó a acumular poder, mientras las provincias veían menguar su independencia.

El primer golpe de timón llegó en 1930, con la Ley 12.139, el primer régimen formal de coparticipación. Era una respuesta a la Gran Depresión, un intento desesperado por ordenar el caos. Pero aquel sistema, diseñado para ser temporal, se convirtió en un hábito. Las décadas siguientes vieron cómo la centralización fiscal se afianzaba, como un río que desborda su cauce, arrastrando consigo la autonomía provincial.

La reforma constitucional de 1994 intentó corregir el rumbo. El artículo 75, inciso 2, prometía una *ley-convenio* que definiría criterios claros para distribuir los recursos, priorizando la equidad y el desarrollo regional. Pero esa promesa quedó

en el aire, como un acorde sin resolver. Hoy, seguimos bajo el paraguas de la Ley 23.548 de 1988, un esquema transitorio que ya cumple décadas de vigencia.

Doctrinalmente, la coparticipación ha sido vista como un mal necesario: un mecanismo para evitar que las provincias más débiles naufraguen, pero también un sistema que las condena a depender de la Nación. Los fallos de la Corte Suprema —como el reciente, «*Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Estado Nacional*» o «*Provincia de Buenos Aires c/ Estado Nacional*»— han tejido una jurisprudencia que intenta equilibrar estos extremos, aunque las tensiones persisten.

La Esencia de la Coparticipación Federal

En el corazón de la coparticipación late una idea simple pero poderosa: compartir. Compartir los recursos fiscales entre la Nación y las provincias para garantizar que todas, ricas o pobres, puedan cumplir con sus funciones esenciales. Sin embargo, detrás de esta aparente simplicidad se esconde una compleja red de intereses, conflictos y desafíos.

La Constitución Nacional, en su artículo 75, inciso 2, establece que la coparticipación debe ser acordada entre la Nación y las provincias, un pacto que requiere la sanción de una ley-convenio. Pero desde la reforma constitucional de 1994, esta ley-convenio sigue siendo una promesa incumplida, un vacío que ha dejado al sistema operando bajo normas transitorias y parches legislativos.

El marco legal actual se sostiene sobre la Ley N.º 23.548 de 1988, una norma que, aunque pensada como transitoria, ha terminado por convertirse en la columna vertebral del sistema. Esta ley define la «masa coparticipable», excluyendo derechos de exportación e importación, y establece una distribución primaria que asigna el 42,34% a la Nación y el 54,66% a las provincias. La distribución secundaria, por su parte, se rige por criterios como la población y el desarrollo relativo de cada provincia.

La Corte Suprema ha tenido un papel crucial en la interpretación y aplicación de este sistema. En fallos como «*Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Estado Nacional*» (CSJ 1865/2020), la Corte ha subrayado el carácter concertado de los acuerdos sobre coparticipación, señalando que cualquier modificación unilateral de los coeficientes acordados vulnera la autonomía y equidad entre jurisdicciones.

En «*Provincia de Buenos Aires c/ Estado Nacional y otras*» (CSJ 1201/2016), la Corte reafirmó que el régimen de coparticipación debe respetar el reparto

constitucional de competencias, y que cualquier alteración requiere el consenso de las partes involucradas.

Otro caso reciente es «*Toyota Argentina S.A. c/ Provincia de Misiones*» (CSJ 001051/2021), donde la Corte abordó el problema de la doble imposición, dejando en claro los límites de la potestad tributaria provincial bajo el marco de la Ley 23.548.

Los Efectos de la Coparticipación: Una Espada de Doble Filo

La coparticipación ha sido, sin duda, un instrumento clave para mantener el equilibrio en el federalismo fiscal argentino. Entre sus logros más destacados se encuentran:

- **Redistribución de Recursos:** Provincias con menores ingresos han podido financiar servicios esenciales gracias a los fondos coparticipables.
- **Promoción de Equidad:** En teoría, el sistema busca reducir las brechas entre regiones, asegurando que todas tengan acceso a recursos básicos.

Sin embargo, no todo es armonía. La coparticipación también ha generado sombras que no pueden ignorarse:

- **Dependencia Fiscal:** Muchas provincias dependen casi exclusivamente de los fondos nacionales, lo que limita su autonomía y capacidad de acción.
- **Conflictos Jurisdiccionales:** Casos como «*Toyota Argentina S.A. c/ Provincia de Misiones*» evidencian los problemas de superposición impositiva y los límites entre potestades tributarias.

Un Sueño de Reforma: ¿Es Posible Eliminar la Coparticipación?

La idea de eliminar la coparticipación y reemplazarla por un sistema más competitivo, como el de Estados Unidos, suena atractiva. Pero, ¿es viable en el contexto argentino?

Imaginemos por un momento un país sin coparticipación. Para llegar allí, habría que sortear obstáculos que hoy parecen infranqueables. Primero, una **reforma constitucional:** modificar los artículos 75 y 125 de la Constitución para redistribuir las potestades tributarias, como quien reescribe las reglas de un juego centenario. Luego, el **consenso político:** lograr que las 24 jurisdicciones acuerden un nuevo esquema, una tarea titánica en un país donde las provincias ricas y pobres miran con recelo cualquier cambio que amenace sus intereses.

Finalmente, habría que diseñar un **modelo sustitutivo**. ¿Cómo garantizar que las provincias más débiles no queden a la deriva? ¿Cómo evitar que la competencia fiscal se convierta en una carrera hacia el abismo, donde cada jurisdicción recorta impuestos para atraer inversiones, debilitando su capacidad de financiar servicios esenciales? Son preguntas que, hasta ahora, no tienen respuestas fáciles.

Competencia Fiscal: El Espejo Americano y sus Grietas

El modelo estadounidense, donde los estados compiten por atraer contribuyentes con impuestos bajos y servicios eficientes, es seductor. Pero trasplantarlo a Argentina sería como sembrar un cactus en la Patagonia: el terreno no está preparado.

En Estados Unidos, la competencia fiscal funciona porque existe una base institucional sólida: estados con capacidad técnica para gestionar sus recursos y ciudadanos que exigen transparencia. En Argentina, muchas provincias carecen incluso de registros catastrales actualizados. Además, la desigualdad regional es abismal: ¿qué chances tendría Formosa de competir con Buenos Aires en atracción de capitales?

Los fallos de la Corte Suprema, como «*Provincia de Buenos Aires c/ Estado Nacional*», ya advierten sobre los riesgos de alterar el equilibrio sin consenso. Un sistema competitivo podría multiplicar los conflictos, convirtiendo cada disputa por impuestos en un litigio interminable.

Conclusiones: Entre la Utopía y la Realidad

La coparticipación federal es más que un sistema fiscal; es un reflejo de las tensiones y contradicciones del federalismo argentino. Reformarla no es tarea sencilla, pero tampoco imposible. Requiere un equilibrio delicado entre equidad y eficiencia, entre autonomía y solidaridad.

Si bien un modelo de competencia fiscal podría ser una utopía inspiradora, la realidad argentina parece demandar una evolución más que una revolución. Un pacto renovado que, como el mejor de los acuerdos, respete nuestras diferencias mientras construye un futuro compartido.

Citas Completas de los Fallos Mencionados:

1. CSJ 1865/2020: «*Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*», Corte Suprema de Justicia de la Nación, sentencia del 21 de diciembre de 2022.

2. CSJ 1201/2016: «*Provincia de Buenos Aires c/ Estado Nacional y otras s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*», Corte Suprema de Justicia de la Nación, sentencia del 23 de mayo de 2023.
3. CSJ 001051/2021: «*Toyota Argentina S.A. c/ Provincia de Misiones – Dirección General de Rentas s/ demanda contencioso administrativa*», Corte Suprema de Justicia de la Nación, sentencia del 21 de noviembre de 2024.

Fallos de interés:

1. CSJ 001490/2019: «*Cooperativa Farmacéutica de Provisión y Consumo Alberdi LTDA c/ Provincia del Chaco s/ amparo*», Corte Suprema de Justicia de la Nación, sentencia del 19 de marzo de 2024.
2. CSJ 216/2013: «*So Energy Argentina S.A. c/ Salta, Provincia de s/ acción declarativa de certeza*», Corte Suprema de Justicia de la Nación, sentencia del 19 de octubre de 2023.

Fuente —> <https://civitaslegum.com/2025/01/28/la-coparticipacion-federal-en-argentina-un-dialogo-entre-ley-y-realidad/>