

Artículo de reflexión / revisión

Federalismo Fiscal, Constitucionalismo Tributario y Sustentabilidad Ambiental en Argentina

Leonel Magaña^{1*}

¹ Universidad Nacional de Luján. Universidad de Buenos Aires

* Correspondencia: leonelmagana89@gmail.com

Recibido: 11/06/2025; Aceptado: 25/06/2025; Publicado: fecha: 15/07/2025

Resumen

El trabajo analiza las tensiones estructurales del federalismo fiscal argentino a la luz del constitucionalismo tributario y la sustentabilidad ambiental. Señala la persistente centralización de recursos en la Nación, el incumplimiento de la manda constitucional de sancionar una nueva ley de coparticipación y la escasa autonomía fiscal de provincias y municipios. Plantea que esta configuración impide una planificación territorial eficaz y refuerza desigualdades estructurales. Además, propone integrar criterios ambientales en el diseño fiscal, reconociendo que la justicia ambiental requiere un modelo de financiamiento coherente y descentralizado. Finalmente, sostiene que la vigencia de los derechos fundamentales —como el derecho al ambiente sano— exige repensar la arquitectura fiscal desde una lógica de equidad, sostenibilidad y cooperación interjurisdiccional.

Palabras clave: Federalismo fiscal; Autonomía tributaria; Coparticipación; Sustentabilidad Ambiental; Constitucionalismo tributario

Fiscal Federalism, Tax Constitutionalism, and Environmental Sustainability in Argentina

Abstract

The paper analyzes the structural tensions of Argentina's fiscal federalism through the lens of constitutional tax law and environmental sustainability. It highlights the persistent centralization of resources by the national government, the failure to enact a new revenue-sharing law as mandated by the Constitution, and the limited fiscal autonomy of provinces and municipalities. This configuration hinders effective territorial planning and reinforces structural inequalities. The work advocates for integrating environmental criteria into fiscal design, asserting that environmental justice requires a coherent and decentralized financing model. Ultimately, it argues that the effective enforcement of fundamental rights—such as the right to a healthy environment—demands a rethinking of the fiscal framework based on principles of equity, sustainability, and interjurisdictional cooperation.

Keywords: three to five keywords. Fiscal federalism; Tax autonomy; Environmental sustainability; Revenue sharing; Constitutional taxation

1. Introducción

La forma federal de gobierno establecida en la Constitución Nacional argentina ha sido históricamente una fuente de tensiones y contradicciones. En el plano fiscal, estas tensiones se expresan con claridad en lo que se ha denominado "federalismo fiscal", es decir, el modo en que se distribuyen las potestades tributarias, los recursos y las responsabilidades de gasto entre los distintos niveles de gobierno: Nación, provincias y municipios. En este trabajo reflexivo se abordan las bases constitucionales de esta forma de organización, sus desarrollos normativos, su praxis efectiva y las consecuencias que emergen, tanto desde una perspectiva jurídica como desde una mirada orientada a las políticas públicas, en especial aquellas con impacto ambiental.

A partir del análisis de fuentes doctrinarias, informes técnicos, jurisprudencia y estudios comparados, se pone en evidencia que el federalismo fiscal argentino se encuentra tensionado entre su fundamento constitucional y una práctica históricamente centralista, que ha debilitado la autonomía provincial y ha generado ineficiencias, inequidades e incumplimientos normativos persistentes.

Asimismo, se introduce un enfoque complementario que vincula la cuestión fiscal con el ambientalismo jurídico. Si el gasto público y la asignación de recursos tienen incidencia directa sobre el modelo de desarrollo, el actual diseño fiscal argentino aparece como un obstáculo para la construcción de políticas sustentables.

2. Desarrollo

2.1. *Fundamentos constitucionales del federalismo fiscal*

La Constitución Nacional argentina de 1853 adoptó la forma federal de gobierno, preservando a las provincias el ejercicio de todas las potestades no delegadas expresamente a la Nación (arts. 5, 121 y 126). En materia tributaria, el artículo 4 establece que el Tesoro nacional se forma con lo recaudado en aduanas, rentas y contribuciones, mientras que el artículo 75, incisos 1 a 3, regula las competencias del Congreso en la creación de impuestos.

La Reforma de 1994 fortaleció aún más este esquema, al establecer en el artículo 75 inciso 2 la obligación de dictar una ley-convenio de coparticipación federal de impuestos con aprobación por mayoría especial en ambas Cámaras y adhesión de las provincias. Esta ley debía garantizar principios de equidad, solidaridad, desarrollo armónico, igualdad de oportunidades, y eliminar los desequilibrios del sistema vigente. Sin embargo, dicha ley nunca fue sancionada, lo que coloca al sistema de distribución de recursos en una situación de inconstitucionalidad estructural.

El artículo 75 también establece el principio de legalidad tributaria, el cual implica que sólo el Congreso puede crear impuestos nacionales (Fallos 323:3770). Este principio ha sido reiterado por la Corte Suprema como el primero del derecho tributario constitucional, garantizando previsibilidad, equidad y transparencia en la relación fisco-contribuyente.

2.2. *La Ley 23.548 y el régimen de coparticipación vigente*

La actual Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (Ley 23.548) fue sancionada en 1988 con carácter transitorio. La misma estableció un reparto de la masa coparticipable entre Nación (42,34%), provincias (54,66%) y un 2% para la Ciudad de Buenos Aires (desde la reforma de 1994). Sin embargo, esta norma ha sido progresivamente desnaturalizada mediante detraimientos, transferencias discrecionales y pactos fiscales que modifican la lógica federal.

Se han producido numerosas detracciones a la masa coparticipable para financiar diversos fines nacionales (ARCA (ex AFIP), ANSES, ATN, entre otros), lo que reduce la proporción efectiva que reciben las provincias. Además, los acuerdos bilaterales entre Nación y provincias han debilitado el carácter general y objetivo que debe tener la distribución.

La falta de una nueva ley, tal como ordena la Constitución, afecta el principio de supremacía constitucional y la juridicidad del sistema tributario. La Corte Suprema ha reconocido esta omisión legislativa y, en casos como “Santa Fe, Provincia c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, ha ordenado cesar con las detracciones indebidas, reafirmando el carácter federal del ordenamiento.

2.3. *Asimetrías, concentración y consecuencias territoriales*

En la práctica, la Nación concentra el 74% de los recursos fiscales mientras que las provincias y municipios, que ejecutan la mayoría del gasto público en salud, educación y seguridad, dependen de transferencias. Esta estructura implica una fuerte asimetría vertical y una limitación estructural a la autonomía provincial, generando una suerte de centralismo fiscal incompatible con un régimen federal.

Como indica el informe del Consejo Federal de Inversiones, Argentina presenta un esquema de descentralización del gasto sin equivalente descentralización en las potestades tributarias. Esta brecha se traduce en desequilibrios regionales, dependencia financiera, pérdida de capacidad de planificación local y falta de incentivos para la generación autónoma de ingresos.

El caso del Fondo del Conurbano Bonaerense, creado para compensar los desequilibrios estructurales de la Provincia de Buenos Aires frente al resto del país, es un ejemplo emblemático de cómo la arquitectura del federalismo fiscal no resuelve desigualdades, sino que puede producir nuevas tensiones interjurisdiccionales.

El fondo fue judicializado por varias provincias y reconfigurado por decisiones de la Corte Suprema, lo que expuso no solo la insuficiencia del sistema, sino también la falta de reglas estables para resolver las tensiones distributivas. Este tipo de mecanismos ad hoc, más que fortalecer el federalismo, evidencian su fragilidad institucional.

Los municipios como “última trinchera” del Estado sin recursos propios, representan el eslabón más débil del sistema: son quienes se encuentran **más cerca de las demandas ciudadanas, pero son también los que menos potestades tributarias tienen reconocidas.**

Mientras que en países como Canadá o Suiza los gobiernos locales poseen autonomía fiscal y potestades legislativas en materia impositiva, en Argentina los municipios dependen casi por completo de transferencias provinciales y, en menor medida, nacionales. Esta situación:

- Limita su capacidad de planificación plurianual;
- Los somete a vaivenes políticos y discrecionalidad en las asignaciones;
- Frena el desarrollo de una cultura de responsabilidad fiscal local.

Al no poder generar sus propios ingresos ni establecer tributos adecuados a sus realidades territoriales, muchos municipios recurren a tasas de dudosa legalidad o a mecanismos precarios de recaudación que erosionan la legitimidad tributaria.

El actual sistema requiere una transformación que no se limite a la sanción de una nueva ley de coparticipación, sino que incluya:

- Un rediseño del rol de los municipios, reconociendo su carácter constitucional (art. 123 CN) como nivel de gobierno, no mera dependencia administrativa.
- El fortalecimiento de su capacidad fiscal propia, incluyendo potestades para tributar con progresividad y sin superposición impositiva.
- La implementación de fondos específicos con criterios objetivos, que premien eficiencia, transparencia y planificación local, y no solo necesidades coyunturales.
- La generación de espacios institucionales de coordinación entre Nación, provincias y municipios, que superen la actual lógica de dependencia.

2.4. Constitucionalismo fiscal y equidad interterritorial

El presente escrito invita a reflexionar sobre cómo debemos pensar el federalismo fiscal, buscando un punto en común que pueda ser alimentado por diversas ideas, que nos empujen a rediseñar el sistema desde una perspectiva de arquitectura constitucional: no se trata sólo de una técnica de reparto, sino de una manifestación institucional del pacto político federal. El incumplimiento de los mandatos constitucionales en materia de coparticipación representa una erosión del orden constitucional, una forma de debilitamiento de la democracia federal y del principio republicano de gobierno.

Desde esta perspectiva, el constitucionalismo fiscal exige respetar el principio de legalidad en la asignación de recursos, asegurar la autonomía de las provincias en la planificación de su política tributaria y garantizar mecanismos de redistribución solidaria que no vulneren la equidad entre regiones.

2.5. Aportes empíricos y mirada actual: recentralización y desigualdades fiscales

En línea con los desarrollos teóricos y constitucionales del federalismo fiscal, es importante considerar también la evidencia empírica que refleja las prácticas tributarias actuales en Argentina y en la región.

Según el informe *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2025*, elaborado por la OCDE, CEPAL, CIAT y BID, la presión fiscal de Argentina fue del 28,1% del PBI en 2023, lo que la ubica entre los países con una carga tributaria elevada en el contexto regional, pero claramente por debajo del promedio de los países de la OCDE (33,9%) y también por debajo de Brasil, cuya presión tributaria ascendió al 32,0% del PBI. A su vez, el promedio regional de América Latina y el Caribe se situó en el 21,3% del PBI.

Estos datos empíricos permiten refutar con evidencia objetiva la extendida afirmación de que Argentina posee la mayor carga tributaria del mundo o de la región, y evidencian la necesidad de superar discursos simplificadores que obstaculizan un debate técnico y normativo serio sobre la estructura tributaria y su correspondencia con el gasto público.

Esta estructura revela una concentración significativa de la recaudación en el nivel nacional, relegando a las provincias a un rol secundario en la generación de recursos propios. Los ingresos subnacionales dependen en gran medida de transferencias automáticas y discrecionales, lo cual limita la autonomía fiscal y condiciona la planificación territorial.

Además, el Impuesto sobre los Ingresos Brutos continúa siendo la principal fuente de recaudación provincial, pese a su carácter distorsivo y regresivo. Esta situación refleja la falta de desarrollo de tributos progresivos como el inmobiliario o ambientales, y evidencia los obstáculos normativos y políticos para avanzar hacia una estructura fiscal más equitativa.

A nivel estructural, la OCDE también destaca que la mitad de los ingresos tributarios en ALC proviene de impuestos al consumo, mientras que los impuestos sobre la renta tienen menor peso relativo. En 2023, el IVA representó un 28,5% de la recaudación total en promedio en ALC, mientras que los impuestos sobre la renta y ganancias representaron un 29,6% (18,7% sociedades, 9,5% personas físicas). Estos porcentajes se mantienen por debajo del promedio OCDE, donde los ingresos personales tienen un peso mucho mayor.

Esta evidencia cuantitativa refuerza el diagnóstico de que el sistema tributario argentino no solo está desalineado con el mandato constitucional de federalismo fiscal, sino que además reproduce desigualdades estructurales, obstaculiza la sustentabilidad territorial y debilita la capacidad del Estado para articular políticas inclusivas y ambientales de largo plazo.

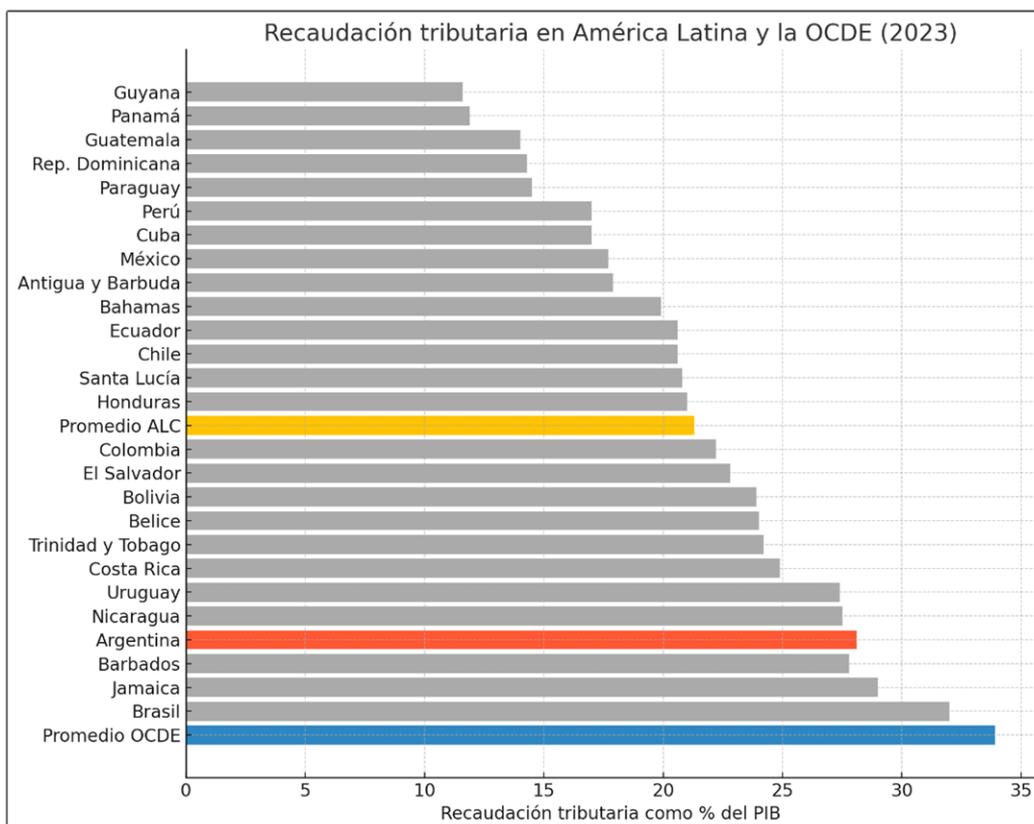
En base a datos de la OCDE y el Ministerio de Economía, se señaló que:

- En base a datos actualizados de la OCDE (2025), Argentina presenta una presión fiscal total del 28,1% del PBI en 2023, lo que la posiciona entre los países con mayor carga tributaria relativa en América Latina, aunque por debajo del promedio de los países de la OCDE (33,9%). Esta cifra continúa evidenciando una estructura fiscal fuertemente concentrada en el nivel nacional, con escasa autonomía tributaria de las jurisdicciones subnacionales. A su vez, el promedio regional en América Latina y el Caribe fue de 21,3% del PBI, reflejando la disparidad entre países y la debilidad estructural de los ingresos tributarios en la región (OCDE et al., 2025).

Datos de recaudación tributaria como porcentaje del PBI en 2023, según el informe de la OCDE:

- Argentina: 28,1%
- Promedio ALC: 21,3%
- Promedio OCDE: 33,9%

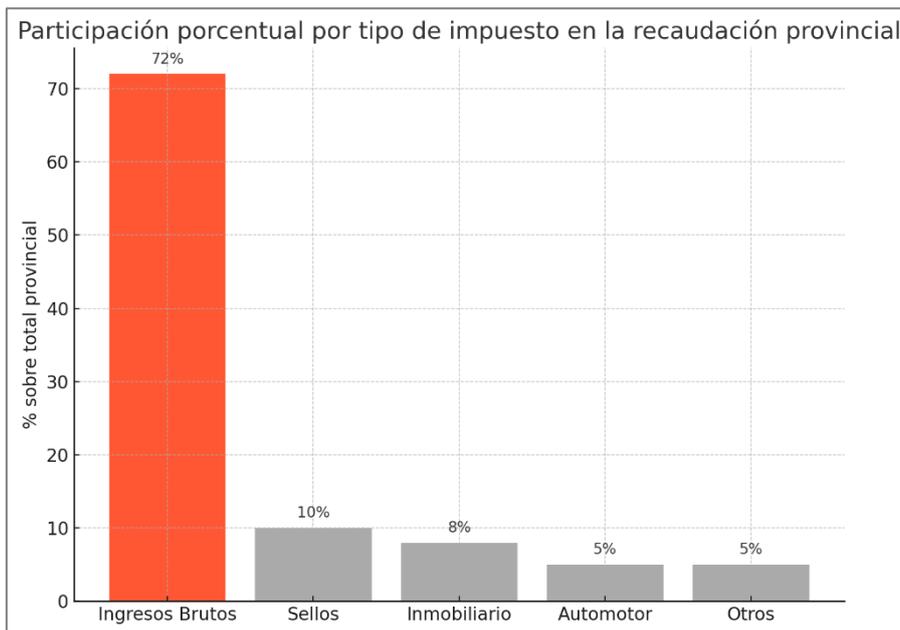
Figura 1. Recaudación tributaria en América Latina y la OCDE (2023)



Fuente: del Autor / Datos: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

- El Impuesto sobre los Ingresos Brutos, pese a su carácter distorsivo y regresivo, continúa siendo el eje principal de la recaudación provincial. Esto demuestra la limitada autonomía tributaria de las provincias, que dependen de tributos de fácil aplicación pero que obstaculizan el desarrollo productivo.

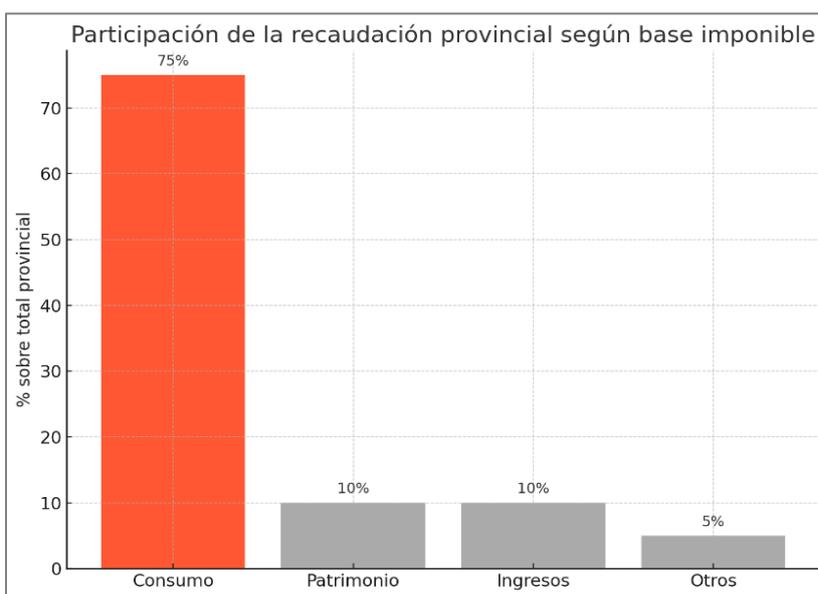
Figura 2. Participación porcentual por tipo de impuesto en la recaudación provincial



Fuente: del Autor / Datos: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

- La recaudación por base imponible muestra una participación creciente de impuestos indirectos, como ingresos brutos y sellos, mientras que los tributos patrimoniales (como el impuesto inmobiliario) representan una porción marginal, a pesar de su mayor progresividad.

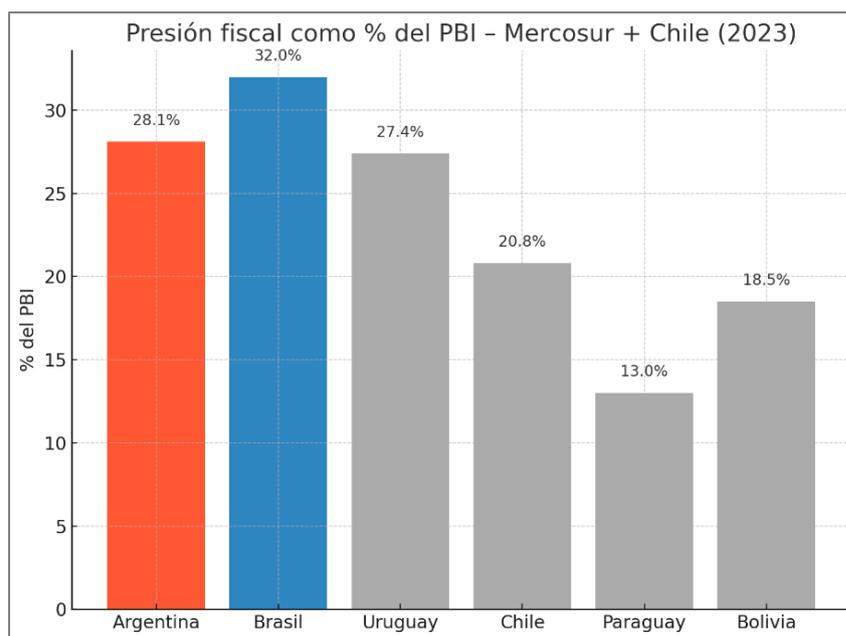
Figura 3: Participación de la recaudación provincial según base imponible



Fuente: del Autor / Datos: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

- En la comparación regional, Argentina lidera en presión fiscal dentro del Mercosur, pero sin lograr una correlación proporcional en infraestructura o servicios públicos federales. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por ejemplo, sostiene un sistema educativo, de salud y transporte altamente desarrollado que no se replica con equidad en el resto del país.

Figura 4: Presión fiscal como % del PBI – Mercosur + Chile (2023)



Fuente: del Autor / Datos: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Esta evidencia aporta elementos para reforzar el argumento de que el sistema tributario argentino no sólo está desalineado con la Constitución, sino que además reproduce desigualdades estructurales y frena las posibilidades de diseñar políticas fiscales ambientales, inclusivas y territorialmente equilibradas.

2.6. Gasto público, sostenibilidad ambiental y federalismo

El vínculo entre fiscalidad y sustentabilidad ambiental adquiere creciente relevancia en el análisis contemporáneo del federalismo fiscal argentino. Si bien la relación entre ambas dimensiones ha sido tradicionalmente abordada de forma escindida, la evidencia muestra que el diseño institucional de las finanzas públicas condiciona en forma directa la posibilidad de implementar políticas ambientales eficaces, estables y territorialmente integradas.

En efecto, el reparto de competencias ambientales entre Nación, provincias y municipios —de carácter concurrente y superpuesto— se traduce en una fragmentación normativa que, lejos de favorecer la cooperación interjurisdiccional, genera superposiciones, vacíos regulatorios e incentivos contradictorios. Las provincias, en virtud del artículo 124 de la Constitución Nacional, ostentan el

dominio originario de los recursos naturales en sus territorios. No obstante, esta titularidad se encuentra desarticulada de los instrumentos fiscales necesarios para sostener políticas activas de control, preservación y restauración ambiental.

En términos financieros, el sistema vigente de coparticipación federal no contempla criterios de sostenibilidad ambiental ni distribuye recursos con base en parámetros ecológicos. De este modo, las provincias que enfrentan mayores pasivos ambientales o que requieren inversiones en transición energética o adaptación climática no cuentan con mecanismos automáticos de financiamiento vinculados a tales fines. El diseño actual no sólo es neutro frente a la cuestión ambiental, sino que puede actuar como un obstáculo a la internalización de costos ambientales en las decisiones públicas y privadas.

Los denominados “tributos ambientales” —como tasas por uso del agua, cánones por explotación de recursos, impuestos a emisiones o contribuciones por servicios ecosistémicos— presentan en la Argentina un desarrollo incipiente, fragmentado y sin articulación entre niveles de gobierno. Ello impide construir una matriz fiscal coherente con los principios de quien contamina paga, de progresividad ambiental y de corresponsabilidad interjurisdiccional.

La consecuencia es que la planificación territorial, la gobernanza de los ecosistemas y la transición hacia un modelo de desarrollo sustentable se ven limitadas por una arquitectura fiscal que no acompaña ni incentiva tales objetivos. La capacidad de las provincias para asumir compromisos ambientales queda así subordinada a una estructura centralizada y sin criterios de corrección ecológica.

Desde esta perspectiva, la justicia ambiental no puede dissociarse de la justicia fiscal. Pensar en un federalismo ambiental implica revisar el actual esquema de asignación de recursos y potestades, incorporando variables ambientales al diseño de los fondos intergubernamentales, fortaleciendo la capacidad tributaria subnacional y promoviendo la cooperación entre niveles de gobierno. Sólo con una integración real entre fiscalidad y sustentabilidad será posible avanzar hacia un régimen federal ambientalmente responsable y socialmente justo.

3. Conclusiones y propuestas

El federalismo fiscal argentino presenta, en su configuración actual, serias limitaciones para el desarrollo armónico del país, la vigencia plena del federalismo político y la implementación de políticas públicas efectivas.

Desde una perspectiva jurídico-constitucional, resulta pertinente considerar que los derechos ambientales, como derechos de tercera generación, no sólo configuran mandatos de protección frente al daño ecológico, sino que también expresan un nuevo tipo de derecho colectivo y de titularidad difusa, cuya efectividad requiere necesariamente de políticas públicas activas y financiación adecuada. A diferencia de los derechos individuales clásicos, cuya exigibilidad puede plantearse en términos binarios, el derecho al ambiente sano (art. 41 CN) exige acciones coordinadas, planificación estratégica y recursos públicos suficientes, lo que lo conecta estructuralmente con el sistema fiscal.

En este marco, se reafirma que no hay derechos sin recursos, y que los derechos ambientales suponen un desafío particular: son transversales, interjurisdiccionales y de largo plazo. Su plena vigencia demanda un modelo fiscal que no se limite a recaudar y distribuir, sino que incorpore lógicas de corrección, prevención y equidad intergeneracional. La tutela efectiva de los derechos ambientales, reconocida por la Corte Suprema en fallos paradigmáticos como "Mendoza", depende de que el Estado disponga de un entramado institucional y financiero apto para materializar el contenido sustantivo de esos derechos. Por ello, la arquitectura del federalismo fiscal debe ser repensada también a la luz de los derechos fundamentales, y no solo desde la eficiencia económica o la equidad territorial.

La sanción de una nueva ley de coparticipación federal de impuestos, en los términos exigidos por el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional, es una prioridad institucional. Esta ley debe consagrar principios de equidad, autonomía, eficiencia y sustentabilidad, incorporando criterios objetivos, previsibles y transparentes de asignación de recursos.

Asimismo, debe avanzarse en:

- Redefinir las potestades tributarias subnacionales para reforzar su autonomía.
- Implementar un sistema de transferencias con componentes compensatorios y de incentivo (ambientales, sociales, de desarrollo productivo).
- Integrar mecanismos de coordinación interjurisdiccional para políticas ambientales.
- Asegurar la participación de las provincias y la sociedad civil en el diseño del nuevo régimen.

Un federalismo fiscal coherente, equitativo y sustentable no sólo es una exigencia constitucional, sino una condición para la gobernabilidad democrática, la justicia territorial y la transición ecológica del país.

Referencias bibliográficas

Consejo Federal de Inversiones (2014). "Luces y sombras del federalismo fiscal".

Constitución Nacional Argentina.

Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Disponible en: <https://sj.csjn.gov.ar/homeSJ/>

Ley 23.548/88. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-23548-21108>

Müller, A. (2010). "Federalismo fiscal en un país federal y conflictivo". CABA: CESPA. Disponible en: <http://www.econ.uba.ar/cespa>

Observatorio de Políticas Públicas – JGM (2005).

<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/transformacion-del-estado-y-funcion-publica/cag/observatorio-de-politicas-publicas>

Oficina Técnica de Presupuesto – Legislatura de Córdoba (2017).

<https://legislaturacba.gob.ar/oficina-tecnica-de-presupuesto/>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. <https://www.oecd.org/en.html>)

Rezzoagli, L. (2011). "Federalismo fiscal e imposición ambiental en la República Argentina". *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. Centro Universitario de Brasilia. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/73925>

Vanossi, J. R. (2013). "Federalismo fiscal argentino: aspectos constitucionales". *Jornada Inter-académica sobre "El Federalismo Fiscal Argentino"*. Disponible en: https://anceargentina.org/site/trabajos/Vanossi_Federalismo_Fiscal_2013.pdf



Esta obra se encuentra bajo Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0. Internacional. Reconocimiento - Permite copiar, distribuir, exhibir y representar la obra y hacer obras derivadas siempre y cuando reconozca y cite al autor original. No Comercial – Esta obra no puede ser utilizada con fines comerciales, a menos que se obtenga el permiso.