



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO

FCE
FACULTAD DE
CIENCIAS ECONÓMICAS

LICENCIATURA EN ECONOMÍA

FEDERALISMO FISCAL EN ARGENTINA

REGÍMENES DE TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL A LAS PROVINCIAS

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN
LICENCIATURA EN ECONOMÍA

POR:

NATALIA MORADO

PROFESOR TUTOR:

JUAN ARGENTINO VEGA

MENDOZA – 2013

INDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I - FEDERALISMO FISCAL	
1. Definición.....	5
1.1.Enfoques normativos.....	5
1.1.1. Liberalismo descentralizador.....	6
1.1.2. Argumentos para la centralización.....	6
1.1.3. Equilibrio entre centralización y descentralización.....	7
2. El desequilibrio fiscal vertical.....	7
3. Potestades tributarias: relación Nación –provincias.....	9
4. Algunos problemas que presenta el federalismo argentino.....	10
CAPÍTULO II –COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS	
1. Concepto.....	12
2. Objetivo o finalidad.....	13
3. Reseña histórica de la coparticipación en Argentina.....	14
3.1.Origen del primer Régimen de coparticipación federal (1935).....	14
3.2.Sanción de la Ley 20.221 - Antecedente inmediato.....	16
3.3.Recuperación democrática, fin de la ley 20.221 e inicio de un “Vacío Legal”.....	18
CAPÍTULO III – EL LABERINTO FISCAL	
1. ¿Cómo se fue “armando” el laberinto?.....	20
2. Transferencia de la administración de servicios a las provincias.....	21
3. “Pacto Fiscal I” 1992 (Ley 24.130).....	22
4. Modificaciones en Impuesto al valor agregado y Ganancias.....	23
5. Pacto Federal para el empleo, la producción y el crecimiento 1993 (Dto. 1807).....	23

6. Reforma constitucional 1994.....	24
7. Reforma previsional 1994.....	25
8. Ley 24.699 – Pacto fiscal para el empleo, la producción y el crecimiento II 1996.....	25
9. Tres nuevas leyes.....	26
10. La coparticipación durante la post convertibilidad.....	28

CAPÍTULO IV – CONTEXTO Y ANÁLISIS DE LA ACTUALLEY 23.548

1. Principales cambios implementados por la ley 23.548.....	32
2. Distribución primaria.....	33
3. Distribución secundaria.....	34
4. Indicadores objetivos de reparto.....	36
4.1. Criterios básicos de reparto.....	37
4.2.Población.....	37
4.3.Densidad de población.....	41
4.4.Brecha de desarrollo.....	43
4.5. Índice de pobreza o indigencia.....	46
4.6.Capacidad tributaria propia.....	49
4.7.Brecha de prestación de servicios.....	53
4.7.1. Salud.....	53
4.7.2. Educación.....	53
4.7.3. Justicia.....	54
4.7.4. Seguridad.....	54
4.8.Incentivos de responsabilidad fiscal.....	54
4.8.1. El déficit fiscal.....	54
4.8.2. El endeudamiento.....	56
4.8.3. El gasto en personal.....	58
4.8.4. El nivel de gasto.....	59
4.8.5. El ahorro público.....	60
4.8.6. Autofinanciamiento.....	62
4.8.7. Transparencia en la gestión.....	62
5. Ley de responsabilidad fiscal.....	62

CAPÍTULO V – RESULTADOS DE LA LEY 23.548

1. Problemas observados.....	65
2. Esquemas actuales de distribución de los principales impuestos coparticipables.....	70
2.1. Impuestos coparticipados.....	70
2.2. Impuestos NO coparticipados.....	75
2.3. Impuestos con asignación específica.....	75
3. Fondo para la reparación del conurbano (FCB). ¿Cómo se vio perjudicada la prov. de Bs. As.?......	79
3.1. En busca de una reforma.....	79
3.2. Ranking de beneficios del FCB.....	80
4. Transferencias discrecionales.....	83

CAPÍTULO VI – HACIA UNA NUEVA LEY

1. Lineamientos generales para una nueva ley.....	87
2. Bases para una nueva ley de coparticipación, según art. 75 de la CN.....	89
3. ¿Cómo diseñar un nuevo régimen?.....	89
3.1. Distribución primaria.....	90
3.2. Distribución secundaria.....	91

CONCLUSIONES.....	95
--------------------------	-----------

BIBLIOGRAFÍA.....	97
--------------------------	-----------

ANEXO I.....	103
---------------------	------------

INTRODUCCIÓN

Uno de los grandes temas pendientes a tratar en Argentina, y que acumula una deuda de 17 años, es el de redefinir el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, a través de la sanción de una nueva Ley. Esto se fundamenta, básicamente, en que se trata de un **mandato constitucional incumplido**, ya que en la reforma de 1994 se estableció como plazo para el dictado de una nueva ley el año 1996; pero además, en el hecho de que el dictado de una nueva Ley de Coparticipación permitiría avanzar sobre un **verdadero federalismo que posibilitaría la igualdad de oportunidades a todos los habitantes** de nuestro país.

Actualmente rige la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales, aprobada en 1988, que sigue vigente debido a su cláusula de renovación automática en caso de no sancionarse un régimen reemplazante. La misma es producto de un acuerdo eminentemente político producido en dicho año. Si bien, una y otra vez, se han fijado plazos para la discusión de una nueva ley, esta ausencia permanece debido a la multiplicidad de intereses políticos y económicos que se ponen en juego en torno al sistema de coparticipación.

El gran problema radica en que los **coeficientes de reparto (distribución secundaria) no reflejan criterios de reparto “objetivos” o “racionales”**, son más bien producto del poder de negociación de cada provincia. Fueron establecidos sobre la base del promedio de lo recibido entre los años 1985 y 1987, montos que a su vez fueron determinados a partir de negociaciones bilaterales entre cada una de las provincias y el gobierno Nacional.

Los sucesivos pactos fiscales y modificaciones al sistema que se fueron suscitando en la medida que las crisis económicas acontecían, han configurado un **verdadero laberinto normativo**, afectando directa o indirectamente la distribución de recursos. En este sentido, nos encontramos frente a un sistema de coparticipación de recursos que carece de todo criterio técnico, que no presenta incentivos a un comportamiento fiscal eficiente en las diferentes jurisdicciones ni indicios que apunten a la equidad, entre otros problemas, que desarrollaremos a lo largo de nuestro trabajo. Por lo expuesto, no podemos dejar de señalar que el actual sistema **presenta falencias evidentes**.

Nuestro trabajo intentará **contextualizar la Ley N° 23.548**, describiendo sus antecedentes, principales rasgos y modificaciones a lo largo de las últimas décadas. En segundo lugar, busca **caracterizar la evolución del Sistema de Coparticipación Federal**, analizando tanto su fuente de recursos como las principales variables a considerar de la distribución primaria (entre la Nación y las

provincias) y la distribución secundaria (entre las jurisdicciones provinciales), a fin de **alcanzar un diagnóstico acertado sobre la actualidad del sistema**. También pretendemos analizar qué problemas presenta la actual ley y encontrar posibles soluciones, **brindando algunas sugerencias para modificar la actual distribución, que cumpla con los preceptos constitucionales** que mencionaremos en el desarrollo del trabajo.

CAPÍTULO I

FEDERALISMO FISCAL

1. DEFINICIÓN

El Federalismo fiscal es la rama de las finanzas públicas que se ocupa de cómo hay que distribuir (análisis normativo) y cómo se distribuyen (análisis positivo) las responsabilidades de gasto y las facultades impositivas entre distintos niveles de gobierno.

En el uso corriente la palabra federal se utiliza para caracterizar gobiernos descentralizados mientras que la palabra unitario se utiliza como sinónimo de gobierno centralizado. Sin embargo, en los hechos, puede haber regímenes formalmente federales que funcionan como si fueran unitarios por la alta concentración de las facultades recaudatorias y de poder político en el gobierno central (Argentina es un ejemplo); y regímenes formalmente unitarios –esto es, sin gobiernos provinciales– con una amplia participación de responsabilidades de gasto y potestades tributarias en los gobiernos municipales. En los hechos el grado de federalismo –como sinónimo de autonomía de los gobiernos locales– debe ser definido en cada caso no por la apariencia formal sino por la capacidad recaudatoria propia, que es la que da autonomía y responsabilidad en las decisiones de gasto.

1.1 Enfoques normativos

La visión liberal y la estatista difieren significativamente con respecto a las recomendaciones normativas para el federalismo fiscal. La visión liberal del Estado mínimo favorece la descentralización del poder y de las potestades de gastos y de recursos hacia las jurisdicciones locales. La visión más estatista del Estado de bienestar favorece por el contrario una concentración del poder y de las potestades en el gobierno central.

La visión liberal (descentralizadora) tiene dos fuentes. La más antigua es de naturaleza política, profundamente democrática, que percibe la concentración de poder en el gobierno central como fuente de tiranías y ausencia de democracia genuina. Para este enfoque político, la participación política de la ciudadanía es un objetivo en sí mismo que sería alcanzable con una organización descentralizada del Estado.

La justificación económica del enfoque liberal descentralizado es que la competencia entre las jurisdicciones por atraer inversiones obligaría a reducir la presión tributaria y mejorar la calidad del

gasto público. Esta es la visión de James Buchanan, que ve la descentralización como una forma de ponerle límites al crecimiento del Estado¹.

El enfoque del Estado de bienestar se caracteriza, por el contrario, por un énfasis en las bondades de la centralización de las responsabilidades de gastos y las facultades impositivas. En este enfoque no existe el temor a los totalitarismos, la visión típica es la de un Estado benévolo. Hay una ponderación muy importante del objetivo de equidad distributiva dentro de las fronteras nacionales, objetivo que sería imposible alcanzar con potestades descentralizadas, y hay un énfasis en los aspectos negativos de una competencia impositiva entre jurisdicciones que puede llevar a una provisión sub óptima de bienes públicos y a una ineficiente localización de actividades productivas privadas.

1.1.1 Liberalismo descentralizador

La potencial eficiencia competitiva de un modelo descentralizado se apoya primero en el supuesto que la descentralización permite adecuar el gasto a las preferencias de los contribuyentes locales. Cuanto más cerca del residente se toma la decisión de gasto, mayores probabilidades existen que los gobernantes adecuen sus políticas a las necesidades y preferencias locales. Un gasto decidido centralmente sería probablemente uniforme y no reconocería las variadas necesidades y preferencias de las comunidades locales. El segundo supuesto es que en un modelo descentralizado existe una mayor responsabilidad de las autoridades políticas. Cuando el gasto es ejecutado localmente, el ciudadano tiene a su alcance el reclamo directo o ejerce un voto penalizador del político ineficiente. Los problemas de información asimétrica en la acción de gobierno se minimizan cuando las acciones del agente (el político) están cercanas y son visibles al principal (el votante).

1.1.2 Argumentos para la centralización

Los argumentos del enfoque del Estado de bienestar a favor de la centralización hacen a la eficiencia y a la equidad del gasto público. En primer lugar se argumenta que muchos bienes públicos exceden la esfera local y deben ser provistos a nivel interjurisdiccional (provincial) o nacional².

En segundo lugar, existen límites naturales a las facultades tributarias locales. La competencia interjurisdiccional puede ser beneficiosa cuando se limita a competir a través de la mejora del gasto público, pero puede ser dañina cuando se compete en base a cambios impositivos que atraen artificialmente factores móviles (capital y trabajo). Es por esta razón que la base natural de la

¹ Brennan and Buchanan, 1980, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press.

²Es el denominado “derrame de beneficios” de proveer un determinado bien público a habitantes fuera de la frontera de la jurisdicción política que lo provee. La cantidad de bienes de gestión estatal que exceden la jurisdicción local aumentan a medida que se reduce el tamaño del municipio. Los municipios no tienen un tamaño estándar (en cuanto a población y área geográfica) y existe una enorme diversidad de casos. En realidad el tamaño de cada municipio responde a una historia particular, no surge de un diseño planificado económicamente óptimo.

tributación local serían aquellos impuestos que incidan exclusivamente sobre los residentes locales. En definitiva, las facultades tributarias naturales de los gobiernos locales quedan limitadas a un factor inmóvil como la propiedad inmueble, y en menor medida a ciertos ingresos personales (salarios e ingresos profesionales).

En tercer lugar, si las facultades tributarias estuvieran descentralizadas, la política distributiva resultaría imposible. Un criterio de equidad horizontal exige programas de gasto que beneficien por igual a pobres de similar condición, independientemente de su ubicación geográfica. Si la política distributiva se descentralizara, habría jurisdicciones que, por mayor capacidad tributaria o por preferencias políticas, harían un esfuerzo distributivo mayor. Los programas sociales que pretenden distribuir con equidad horizontal corresponden naturalmente a la esfera nacional.

En cuarto lugar, se plantea la conveniencia de la armonización de políticas para evitar problemas de eficiencia económica derivados de una competencia irrestricta entre jurisdicciones locales. Cuando las jurisdicciones locales son “soberanas” en cuanto a sus decisiones fiscales, puede producirse una provisión sub óptima de bienes públicos y una ineficiente localización de actividades productivas privadas. Estos problemas potenciales se evitarían si se coordinara qué tipos de impuestos corresponden a cada nivel de gobierno reservando para las jurisdicciones locales sólo aquellos impuestos que incidan sobre factores y consumos locales relativamente inmóviles.

1.1.3 Equilibrio entre centralización y descentralización

Por lo mencionado en los puntos anteriores, lo ideal sería buscar el equilibrio entre centralización y descentralización.

El paradigma ideal es que cada nivel de gobierno tome las responsabilidades de gasto naturales a su esfera, financiados también con impuestos naturales a su esfera. Pero la mayoría de países tiene arreglos desbalanceados, con una descentralización asimétrica, en los que las jurisdicciones locales tienen más responsabilidades de gasto que facultades tributarias y la diferencia se cubre con transferencias desde el gobierno nacional o con endeudamiento.

2. EL DESEQUILIBRIO FISCAL VERTICAL

En Argentina, todos los niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) realizan gastos y recaudan impuestos.

Desde el punto de vista del financiamiento de las distintas actividades gubernamentales, Argentina ha seguido una trayectoria hacia la centralización de sus fuentes tributarias, tendencia que ha seguido buena parte de los países desarrollados. La introducción del IVA, el desarrollo de la seguridad social, los vaivenes en los impuestos sobre el comercio exterior y el lento pero persistente fortalecimiento de la imposición sobre la renta han determinado una mayor concentración de la recaudación en manos del gobierno nacional. Sin embargo, con el proceso de descentralización de los

servicios de educación y salud, el nivel de desconcentración del gasto público se acentuó considerablemente durante las últimas décadas.

La combinación de las tendencias predominantes en materia de descentralización del gasto público y las de concentración del sistema tributario en pocos impuestos administrados por la Nación determina la importancia del Régimen de Coparticipación. En el Cuadro N° 1, las diferentes estructuras de potestades tributarias y responsabilidades de gasto entre jurisdicciones ilustran la magnitud del problema.

Tabla N° 1
Estructura jurisdiccional de erogaciones y recaudación

Nivel de Gobierno	Año 1980		
	Gastos	Recaudación	Desequilibrio
Nación	71%	78%	7%
Provincias	25%	19%	-6%
Municipios	4%	3%	-1%

Nivel de Gobierno	Año 2000		
	Gastos	Recaudación	Desequilibrio
Nación	53%	80%	27%
Provincias	40%	17%	-23%
Municipios	7%	3%	-4%

Nivel de Gobierno	Promedio período 1991-2007		
	Gastos	Recaudación	Desequilibrio
Nación	52%	83%	31%
Provincias	48%	17%	-31%

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos de la bibliografía

En promedio, en el periodo 1991-2007, el Gobierno Nacional recaudó el 83% de los ingresos totales, mientras que sus erogaciones representaron el 52% del gasto total consolidado. En cambio, las provincias hicieron frente al 48% del gasto público a pesar de estar a cargo de solo el 17% de la recaudación total. De hecho, entre 1980 y 2009, la participación del gasto público provincial pasó del 29% al 39% del gasto total, mientras que sus recursos en porcentaje del total de recursos del sector público consolidado quedaron relativamente constantes³. Esa brecha entre el bajo porcentaje que recaudan las provincias y el alto porcentaje que ellas gastan se conoce como el *desequilibrio fiscal vertical*. El desequilibrio vertical se produce entre niveles de gobierno, básicamente Nación-Provincias y el desequilibrio fiscal de tipo horizontal se produce entre unidades de gobierno de un mismo nivel, básicamente entre provincias.

³Melamud, Ariel D., "Reglas Fiscales en Argentina: El Caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal y los Programas de Asistencia Financiera", Serie Gestión Pública No 71, CEPAL, Abril de 2010.

Queda claro que el desequilibrio vertical se profundizó significativamente durante las tres últimas décadas.

3. POTESTADES TRIBUTARIAS: RELACIÓN NACIÓN - PROVINCIAS

Dada esta organización federal de potestades recaudatorias y responsabilidades de gasto, es necesario contar con un mecanismo que redistribuya los recursos recaudados por la Nación. Este sistema es lo que se denomina “coparticipación federal de impuestos”.

La regla básica de esta distribución considera como regla fundamental, establecida por la Constitución Nacional, que las provincias tienen o conservan la generalidad de la potestad tributaria. El artículo 121 de la carta magna enuncia “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”. En este sentido podemos decir que los respectivos poderes tributarios de las provincias son amplios, en tanto que el otorgado a la nación coexiste, con alcance restringido o limitado.

De acuerdo a la interpretación de los preceptos constitucionales, mencionamos que los impuestos directos pertenecen a las provincias, aun cuando la Nación los aplique, en forma temporaria. Artículo 75 inciso 2: “...imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan...” En tanto que los impuestos indirectos, salvo los de tipo aduanero que son nacionales, pertenecen a la Nación y a las provincias, es decir que en este caso, las facultades son concurrentes. El artículo 75 inciso 2, menciona como atribuciones del Congreso, “...Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias...”.

En conclusión y en referencia a las potestades tributarias de las provincias y de la Nación podemos afirmar lo siguiente:

- Corresponde a la Nación la potestad exclusiva y permanente para aplicar derechos de importación y exportación.
- Corresponde a la Nación en forma concurrente y transitoria la potestad para aplicar impuestos directos-artículo 75 inciso 2
- Corresponde a la Nación en forma concurrente y permanente para aplicar impuestos indirectos-artículo 75 inciso 2.
- Corresponde a las provincias la potestad exclusiva y permanente para aplicar impuestos directos, salvo la concurrencia con la Nación. Artículo 121.

A continuación, en el Cuadro N° 2, se muestran las diferentes etapas por las que atravesó la relación entre la nación y las provincias⁴:

⁴ En el próximo capítulo se explica brevemente cada etapa.

Cuadro N°1
Evolución de la relación Nación – Provincias

Periodo	Relación Nación-Provincias
1853 - 1890	Separación de Fuentes
1891 - 1935	Concurrencia de Fuentes
1936 - 1973	Coparticipación de Impuestos
1973 - 1984	Coparticipación Ley 20.221
1985 - 1987	Periodo discrecional o de vacío legal
1988 - Actualidad	Coparticipación Ley 23.548

Fuente: Elaboración propia

4. ALGUNOS PROBLEMAS QUE PRESENTA EL FEDERALISMO ARGENTINO

El federalismo fiscal argentino en su versión actual, como un todo, es percibido como muy disfuncional. La literatura al respecto menciona al menos las siguientes **falencias del sistema**:

- **Falta de correspondencia fiscal:** definida como la relación univoca entre gastos y recaudación local. El “principio de correspondencia” pretende contraponerse al criterio “redistributivos” e insinúa que habría correspondencia fiscal cuando los ciudadanos pagan impuestos en la “justa medida” en la que consumen bienes públicos. Por ejemplo, los defensores del principio de correspondencia fiscal sostienen que cada nivel de gobierno debe recaudar de acuerdo a lo que pretende gastar, por lo cual proponen vincular lo máximo posible los tributos con la capacidad local de recaudación. Partiendo de una lectura muy ortodoxa del funcionamiento económico, se estima que de este modo se ha de promover la competitividad y la responsabilidad fiscal, limitando al mismo tiempo el gasto público. Las transferencias intergubernamentales romperían el lazo entre las decisiones de tributar y gastar, creando una suerte de “olla común” de la que los funcionarios sub nacionales tratan de extraer fondos “extras”, sobre endeudándose.

El grado de CF está dado por el nivel de coincidencia entre la jurisdicción que cobra los impuestos y la que ejecuta el gasto. Según recomienda la teoría, es deseable alcanzar el mayor grado posible CF, esto es, que la jurisdicción que cobra los impuestos sea, en la mayor proporción posible, la misma que la que realiza las erogaciones.

- **Desincentivos a la recaudación de recursos propios:** las provincias son muy dependientes de las transferencias por coparticipación, sino se endeudan, pero no hacen esfuerzo por recaudar más, ya que no tienen ningún incentivo para hacerlo.
- **Incentivos a la expansión del gasto:** mientras más reciben, más gastan. No hay control ni restricciones al gasto.

- **Dificultades de comprensión del importe de las transferencias por la complicación del régimen vigente:** ver “laberinto fiscal” en los Capítulos siguientes.
- **Prociclicidad de la recaudación y por ende del gasto:** en épocas de bonanza se gasta más y en épocas de recesión se gasta menos. Esto debería ser a la inversa, generando fondos anticíclicos en las épocas de abundancia, para enfrentar las épocas de crisis.
- **Falta de equidad vertical y horizontal**

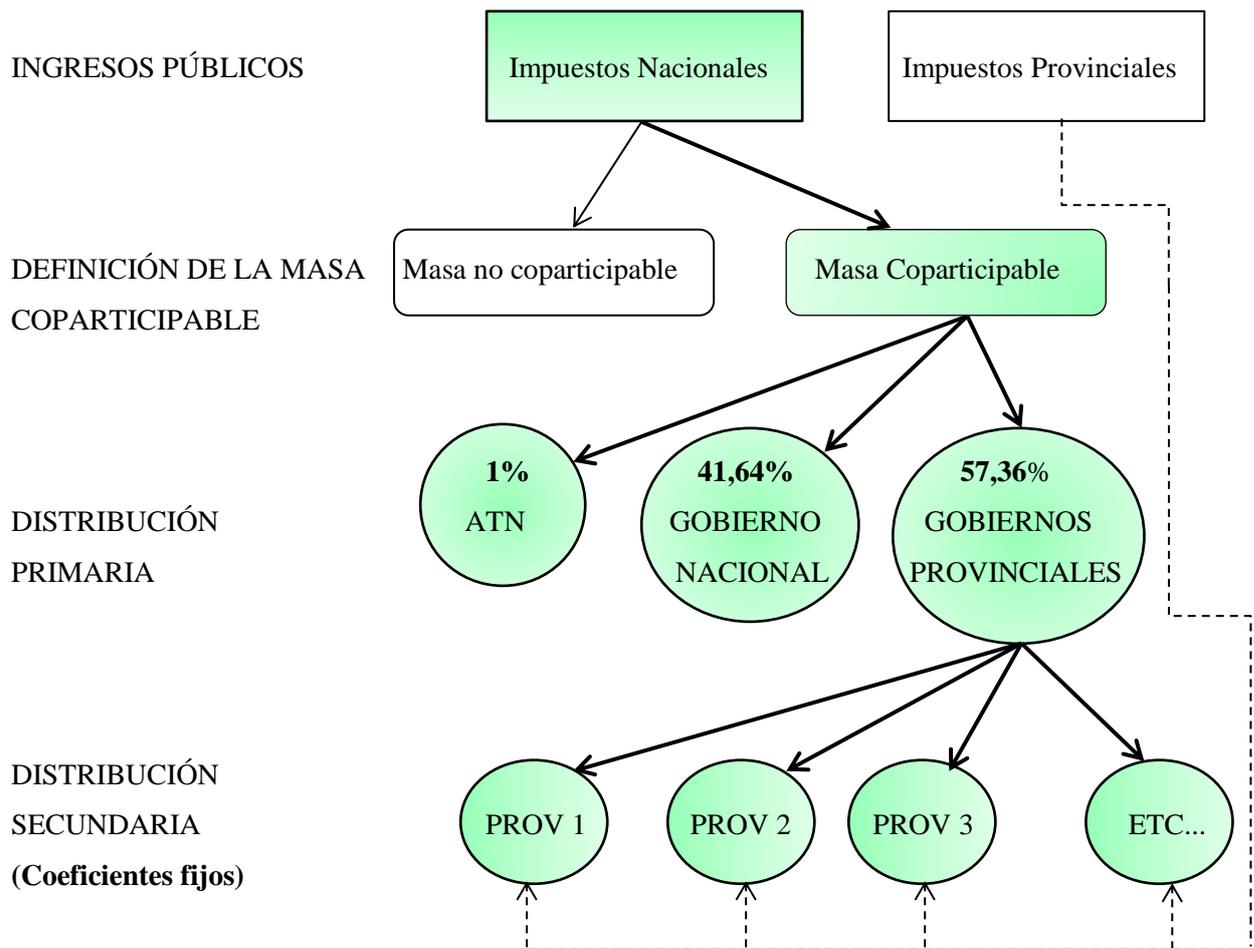
CAPÍTULO II

COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS

1. CONCEPTO

El sistema de coparticipación es un mecanismo de coordinación fiscal, que define la distribución de los recursos de origen nacional recaudados por el Gobierno Central hacia los niveles inferiores de gobierno.

Actualmente en nuestro país rige la Ley 23.548, sancionada en 1988. En el siguiente esquema, resumimos cómo funciona el Sistema de Coparticipación Federal de impuestos en Argentina:



El Sistema de coparticipación debe definir entonces, las siguientes preguntas:

- ¿Qué impuestos conforman la **masa de recursos a distribuir**?
- ¿Qué proporción se distribuirá entre la Nación y el conjunto de las provincias (**Distribución primaria**)?
- ¿Qué mecanismos y criterios de distribución se utilizan en el reparto para cada una de las provincias (**Distribución secundaria**)?

Definida a partir de la Constitución Nacional: *la Coparticipación Federal de Impuestos surge de una resignación de potestades tributarias que efectúan las provincias en la ley correspondiente, cediendo a la Nación la facultad de recaudar determinados tributos, que se especifican taxativamente en la ley de coparticipación, a cambio de una participación en el producido de tal recaudación.*

2. OBJETIVO O FINALIDAD

El principal objetivo del SCFI reside en posibilitar a cada jurisdicción ejercer sus competencias tributarias, delegando al gobierno federal la recaudación tributaria y determinando criterios de distribución de lo recaudado entre las distintas jurisdicciones. De esta forma, se ha intentado, por un lado, evitar asimetrías en la distribución de las responsabilidades de gasto y de las facultades tributarias entre los distintos niveles de gobierno (desequilibrio vertical) y, por otro, mitigar la heterogeneidad existente entre las provincias en su capacidad de captar recursos propios (fenómeno íntimamente relacionado con la desigualdad en sus niveles de desarrollo, conocido como desequilibrio horizontal).

Por razones de eficiencia económica puede no haber correspondencia exacta, para cada nivel de gobierno, entre los gastos que debe realizar y los recursos que puede obtener a partir de fuentes tributarias propias. Aun estando en equilibrio financiero el sector público global, puede existir algún nivel de gobierno con superávit y otro con déficit. Dada la existencia de este desequilibrio vertical, la finalidad de la coparticipación de impuestos es transferir recursos financieros de uno a otro nivel de gobierno para cubrir esa falta de correspondencia fiscal. La Coparticipación de Impuestos resulta entonces de dos de los temas fundamentales en las relaciones fiscales intergubernamentales: la asignación de funciones o responsabilidades de gasto y la asignación de fuentes tributarias.

Tipos de transferencias

Hay dos tipos de transferencias: por un lado, las **transferencias “devolutivas”**, cuyo fundamento sería la devolución de impuestos generados originalmente en cada jurisdicción pero cuya administración fue otorgada a la Nación. Por otro lado, las **transferencias “compensatorias”** que son aquellas que pretenden eliminar las asimetrías de desarrollo existentes entre las jurisdicciones.

3. RESEÑA HISTÓRICA DE LA COPARTICIPACIÓN EN ARGENTINA

Desde un punto de vista histórico podemos mencionar la existencia de tres etapas principales:⁵

Etapa de separación de fuentes tributarias (1853 - 1890): El gobierno nacional obtenía la mayor parte de sus recursos del cobro de impuestos al comercio exterior, recaudando otros tributos como autoridad local en la Capital Federal y territorios nacionales. Asimismo, utilizaba como fuente de financiamiento el endeudamiento externo. Por su parte, las provincias financiaban sus gastos mediante impuestos propios, los que recaían por lo general sobre el patrimonio de las personas, impuestos inmobiliarios y sobre la transmisión gratuita de bienes, no existiendo en ésta época prácticamente transferencias o subsidios del gobierno nacional, por cuanto cada una de las jurisdicciones se ajustaba estrictamente a la restricción presupuestaria que su propia recaudación le imponía.

- Gobierno Nacional → en forma exclusiva y permanente, los derechos aduaneros y en forma excepcional y transitoria los impuestos directos.
- Gobierno Provinciales → Contribuciones directas en forma exclusiva y permanente, indirectos internos.

Etapa de concurrencia de hecho (1891 - 1934):A partir de 1890 comienza a aparecer una insuficiencia de recursos a nivel nacional, debido al crecimiento experimentado en las funciones a cargo del Estado, lo cual conlleva a que la Nación invada facultades tributarias propias de las provincias –impuesto a las transacciones (IVA) e impuesto a los réditos-. Esto produce superposiciones de impuestos y gran desorganización.

El gobierno nacional establece impuestos internos en todo el territorio nacional. Se manifiesta, a partir de allí, un predominio del sistema de concurrencia de fuentes "de hecho" hasta la crisis mundial de 1929/30 que lleva al gobierno federal a apropiarse de fuentes (invocando el art. 67, inciso 2do de la CN), asumiendo no solo la facultad de las provincias en materia de impuestos directos, sino también competencias, funciones y la prestación de servicios que correspondían a aquéllas, consolidándose un proceso creciente de centralización.

La creación de impuestos internos indirectos, gravando el consumo, por parte de la nación, llevó a la existencia de un sistema de aplicación de diferentes alícuotas por diferentes jurisdicciones sobre idénticos bienes.

La etapa de los Sistemas de Coparticipación Federal (1935-actualidad): Para superar este último inconveniente la Nación propone la unificación de los impuestos internos en 1935, Ley 12.139 primer Régimen de Unificación y Coparticipación de Impuestos Internos, centralizando la recaudación y coparticipando el producido con las provincias.

⁵Priesman, Jorge Alberto. "La coparticipación de impuestos: del federalismo fiscal al centralismo menemista". Centro de Estudios para el Cambio estructural. Serie Estudios No 5. Octubre 1992.

3.1. Origen del primer Régimen de Coparticipación Federal (1935)

Como ya dijimos, el Régimen de coparticipación federal de impuestos -de reparto no condicionado y automático de recursos- **tuvo su origen en el año 1935**, y fue consecuencia de tres circunstancias principales:



La recaudación de los impuestos sobre el comercio exterior se redujo y como consecuencia la recaudación total del Estado Nacional cayó. Dado el alto grado de dependencia del sector externo, la crisis de 1930 produjo un importante impacto en las finanzas públicas de nuestro país.

La **expansión del gasto público** se debió al aumento de funciones y actividades del Estado Nacional, lo que evidenció las limitaciones y el agotamiento de los recursos reservados estrictamente a la Nación. Esto dio lugar a un avance de la Nación sobre las provincias a través de la creación de nuevos impuestos que constituían originalmente facultades tributarias provinciales.

Asociado a lo anterior, **el ejercicio de las facultades concurrentes generó el riesgo de la doble imposición**. La coparticipación federal, por lo tanto, tiene las características de las leyes-convenio, por las cuales el gobierno nacional asume el compromiso de distribuir el producto de la recaudación con las provincias, y estas se comprometen a no crear impuestos que recaigan sobre la misma base imponible.

Por lo tanto, se hacía necesario introducir cambios en el sistema fiscal para superar los efectos de una balanza comercial deficitaria. Tales modificaciones fueron llevadas a cabo con la aprobación de las **leyes 12.139 -Unificación de los Impuestos Internos-**, **12.143 -transformación del Impuesto a las Transacciones en el Impuesto a las Ventas-** y **12.147 - prórroga del Impuesto a los Réditos-**, que determinaron la expansión de la masa de recursos recaudados por la Nación.

Con posterioridad estas normas evolucionaron en su estructura hasta que en 1973 coexistían 2 regímenes:

Ley 14.788 (1959) que reemplaza a las leyes 12.143 y 12.147:

Ley 14.390 (1954) que sustituyó a la original 12.139: La distribución primaria entre la Nación y las provincias, de todos los impuestos internos nacionales, se determinará en forma directamente proporcional a la población total del país y a la población del conjunto de provincias adheridas, respectivamente.

A fin de poder llevar a cabo el objetivo de nuestro trabajo no profundizamos en esta etapa (1935-1973) y partimos del análisis de la Ley 20.221 hasta la actualidad.

3.2. Sanción de la Ley 20.221 – Antecedente inmediato

El marcado deterioro de las cuentas públicas provinciales, la inestabilidad de sus sistemas financieros y su excesiva dependencia del Tesoro Nacional, sumado a la complejidad del régimen de distribución, en el marco de un agravamiento de las condiciones económicas, dieron lugar a la reforma del sistema de coparticipación comprendida en la Ley 20.221 del mes marzo de 1973. Este fue el primer régimen de coparticipación unificado, que define su objetivo principal como el de “propender a la igualación de la posición fiscal de cada jurisdicción” e incorpora distintos criterios objetivos de distribución secundaria bien definidos.

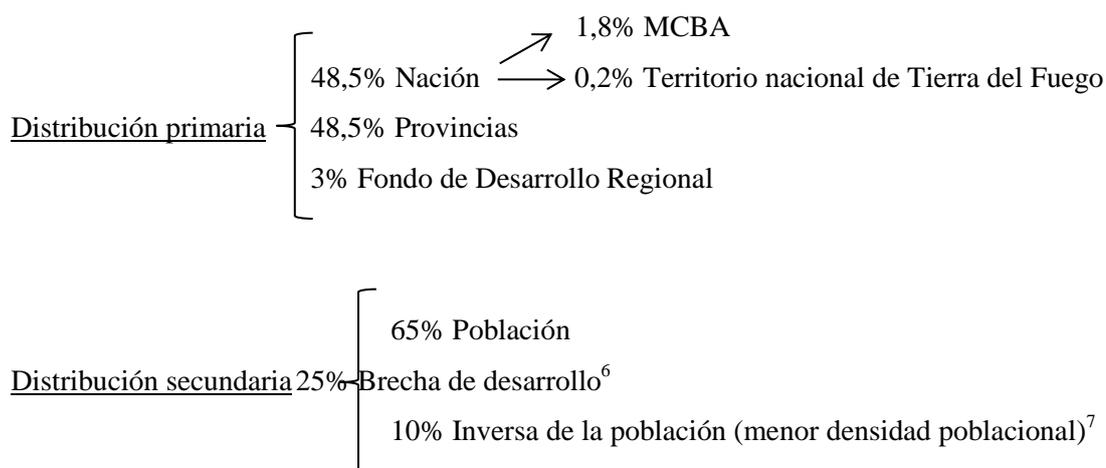
Los objetivos centrales de la ley 20.221 fueron los siguientes:

- Aumentar la capacidad financiera al conjunto de las provincias
- Atender a la realidad de las provincias con menor desarrollo relativo
- Simplificar el sistema, la distribución de recursos, su administración y control. Para ello se instaura una instancia de coordinación que es la Comisión Federal de Impuestos (como órgano consultivo en la elaboración de todo proyecto de legislación tributaria nacional y encargado de controlar el normal funcionamiento del sistema, compuesto por un representante de la Nación y uno por cada Provincia).

En este marco, la Ley 20.221 definió un esquema novedoso en dos aspectos:

- Institucionalizó un sistema único de distribución de los impuestos coparticipables para regular completamente la relación fiscal intergubernamental
- Fijó coeficientes de reparto secundario en los cuales cobraban cierta importancia los criterios redistributivos

A continuación se presenta un esquema que resume la distribución primaria y secundaria de esta ley:



⁶ Calidad de la vivienda, número de automóviles por habitante y grado de educación de la población.

⁷ Dispersión de la población, teniendo en cuenta las áreas de menor densidad geográfica.

Pero el cambio fundamental radicó en el fuerte crecimiento de la participación de las provincias, al establecer una distribución primaria que dividía en partes iguales el total de los fondos (48,5% tanto para el conjunto de provincias como para la Nación), los cuales estarían conformados por la totalidad de los impuestos nacionales (exceptuando únicamente aquellos relativos al comercio exterior y los de asignación específica), y garantizando al mismo tiempo la automaticidad en los mecanismos de reparto. El restante 3% tenía como destino un Fondo de desarrollo regional: con el objetivo de “financiar inversiones en trabajos públicos de interés provincial o regional, destinados a la formación de la infraestructura requerida para el desarrollo del país, incluyendo estudios y proyectos”. Cabe mencionar que la Nación debía destinar, de los fondos que le correspondían, un 1,8% a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y un 0,2% al Territorio nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Si bien este régimen de coparticipación implicó un avance importante en materia redistributiva, sus alcances se vieron limitados por una serie de modificaciones a nivel fiscal, llevadas adelante por la dictadura militar (1976-1983) que perjudicaron directamente a las cuentas provinciales.

La descentralización del gasto: a pesar de no constituir una transformación directa del régimen de coparticipación federal de impuestos, un cambio trascendental en las relaciones intergubernamentales ocurrió en 1978, cuando el gobierno militar transfirió a las provincias la administración de todos los servicios educativos iniciales y primarios nacionales. Esta política tuvo un fuerte impacto en la relación fiscal, ya que si bien se apeló al artículo 5° de la Constitución Nacional para justificar la medida, se trató de una descentralización administrativa, en donde la falta de transferencia de los recursos correspondientes implicó una pesada carga en las cuentas provinciales, debiendo éstas asumir con recursos propios la gestión del sistema. De esta manera, el objetivo de la medida fue claramente el de equilibrar sus elevados niveles de déficit, disminuyendo así el gobierno militar cerca de un 75% del gasto en educación elemental⁸.

De forma complementaria, el régimen sufrió una nueva modificación en perjuicio de las Provincias, como consecuencia de la reforma tributaria implementada en 1980, todavía durante el gobierno militar: con la reducción de la carga sobre la nómina salarial correspondiente a las contribuciones patronales con destino al financiamiento del sistema jubilatorio y el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), en adelante ambos serían financiados por una deducción sobre la recaudación total de impuestos coparticipables. Realizada esta pre -coparticipación, la distribución se efectuaría de acuerdo a los coeficientes establecidos por la Ley 20.221. Así, para 1981, las provincias disminuyeron su participación a 26,8%, y para 1984, último año de vigencia de esta Ley, recibieron solamente un 21,4% del total de impuestos coparticipados, provocando lógicamente una emergencia fiscal en las finanzas provinciales. Sin dudas, estas transformaciones dieron lugar a un escenario de mayor

⁸ El gasto del Estado Nacional en este rubro pasó de 1.550 millones de pesos en 1977 a sólo 400 millones en 1979. Cifras extraídas del informe Presupuesto APN 1965-2006, del Ministerio de Economía de la Nación. Cifras expresadas en pesos de 2005.

conflictividad en la relación entre el gobierno federal y las provincias, a partir de un claro retroceso de las posiciones alcanzadas por el conjunto de las Provincias en 1973, situación que se fue profundizando a lo largo de la década del ochenta.

3.3. Recuperación democrática, fin de la Ley 20.221 e inicio de un “vacío legal”

Como contrapartida de lo comentado en la etapa anterior (modificaciones realizadas durante el Gobierno militar), asumiendo una suerte de papel compensatorio ante esta disminución, los Aportes del Tesoro Nacional registraron un fuerte incremento, representando en 1984 cerca de un 60% del total transferencias a las provincias (Coparticipación más ATN). Cabe mencionar, sin embargo, que la característica distintiva de este instrumento radica en su elevado grado de discrecionalidad por parte del Poder Ejecutivo.

Al poco tiempo de iniciada la etapa democrática, la Ley de 1973 quedó fuera de vigencia⁹, lo que dio lugar a un nuevo momento caracterizado por un vacío legal producto de las dificultades políticas del primer gobierno democrático de generar consensos alrededor de un nuevo régimen de coparticipación. De esta forma, entre 1985 y 1987 no existieron mecanismos consensuados respecto de la forma de distribución de los impuestos nacionales entre las distintas jurisdicciones, lo que habilitó al gobierno nacional a repartir discrecionalmente los recursos.

Durante este periodo las transferencias de la Nación a las provincias estaban regidas por la discrecionalidad, la capacidad negociadora de cada jurisdicción y las limitaciones de una situación económica muy deteriorada.

La falta de automaticidad en la proporción, monto y tiempo de recepción por parte de las provincias representaba un instrumento de presión en favor de la Presidencia en las negociaciones y pujas de poder entre los distintos niveles, condición reforzada por un contexto económico inestable. En efecto, una demora de las transferencias (ante las urgencias fiscales provinciales y una inflación creciente que haría perder el valor de las mismas), aumentaba la incertidumbre de los gobiernos provinciales, reduciendo al mismo tiempo sus capacidades de planificación y el margen de acción de los gobernadores en la mesa de negociaciones. Un elemento importante en la celebración de los convenios bilaterales para la distribución de recursos era la existencia (o no) de afinidad partidaria entre el presidente y los gobernadores.

Durante esta etapa, el vacío legal es suplido por diversos mecanismos:

- a. En **1985** se dispone por decreto la aplicación de los coeficientes de la ley 20.221 y otras transferencias a cuenta de la futura ley.
- b. En **1986** se celebra el Acuerdo Financiero Transitorio entre el Gobierno Nacional y las provincias.

⁹ Si bien la Ley de Coparticipación de 1973 determinó su periodo de vigencia hasta el 31 de diciembre de 1980, posteriormente fue prorrogada en dos oportunidades hasta caducar hacia fines de 1984.

c. En **1987** la distribución se realiza conforme una actualización del año anterior.

La discrecionalidad del Ejecutivo Nacional fue el rasgo primordial del período.

En resumen, si bien las transferencias del Gobierno Nacional aumentaron fuertemente, más del 50% del total de las mismas fueron de tipo discrecional. En el año 1985, este tipo de transferencias llegó a representar el 59% de las transferencias totales, y el 54% en 1986, realizándose gran parte de las mismas, por medio de Aportes del Tesoro Nacional.

A pesar de los persistentes reclamos y propuestas que los gobiernos provinciales realizaban a fin de institucionalizar un sistema de distribución de recursos que reconociera las nuevas responsabilidades y necesidades a raíz de los cambios operados en la administración de servicios, esta situación de inestabilidad, carente de consensos políticos que permitieran alcanzar convenios y marcos perdurables en el tiempo, sería modificada por la alteración de las fuerzas políticas resultante de las elecciones legislativas de 1987. El entonces Presidente, Raúl Alfonsín, dio lugar a la demanda de las provincias por una redistribución de la renta pública y los impuestos, y a comienzos de 1988 el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos.

CAPÍTULO III

EL LABERINTO FISCAL

Desde la sanción de la Ley de Coparticipación N° 23.548 a fines de 1988 se han introducido múltiples modificaciones al régimen de reparto de recursos tributarios a las provincias. En gran parte, las mismas respondieron a la introducción de filtraciones para financiar el Sistema de Seguridad Social (SSS) nacional. Entre éstas se incluyen 15% de la masa coparticipable bruta, 11% del IVA, 20% del Impuesto a las Ganancias y otras de menor magnitud.

La conformación actual del RCFI proviene de la Ley 23.548 de 1988 y de las reiteradas modificaciones introducidas desde entonces, que acentuaron la complejidad y alteraron los parámetros distributivos tanto en el sentido vertical como horizontal. El resultado es que actualmente existe un verdadero “laberinto” normativo que facilita la arbitrariedad en la materia y que dificulta los acuerdos de largo plazo entre las jurisdicciones. ¿Por qué? Porque en los hechos el sistema ha dejado de responder a principios de organización claros y se ha vuelto un instrumento más de la puja política de corto plazo. Prueba de ello, es que sigue sin cumplirse con el mandato constitucional de la reforma de 1994 que otorgaba un plazo de dos años para la entrada en vigencia de una nueva Ley Convenio en la materia.

El laberinto se ha ido conformando como resultado de la acción de dos fuerzas principales. Por un lado, la tendencia a “sustraer” de manera anárquica recursos de la masa coparticipable con el objetivo de cubrir la creciente brecha financiera del sistema de seguridad social, que como ya se mencionó, se ha venido ampliando de manera explosiva con la reforma del sistema de previsión social de 1994 y la sistemática rebaja de las contribuciones patronales. El pago de los servicios de la deuda externa es otro de los elementos que no sólo redujeron la masa coparticipable sino que también contribuyeron a reforzar la tendencia hacia una mayor centralización de la recaudación tributaria en el orden nacional. Por el lado de los tributos, esta tendencia centralizadora se agravó por la creación de nuevos impuestos cuya recaudación quedó en manos de la Nación sin que se coparticipen como es el caso de las retenciones a las exportaciones, o que se coparticipan en reducida proporción, como es el caso del impuesto a los créditos y débitos bancarios (el llamado impuesto al cheque).

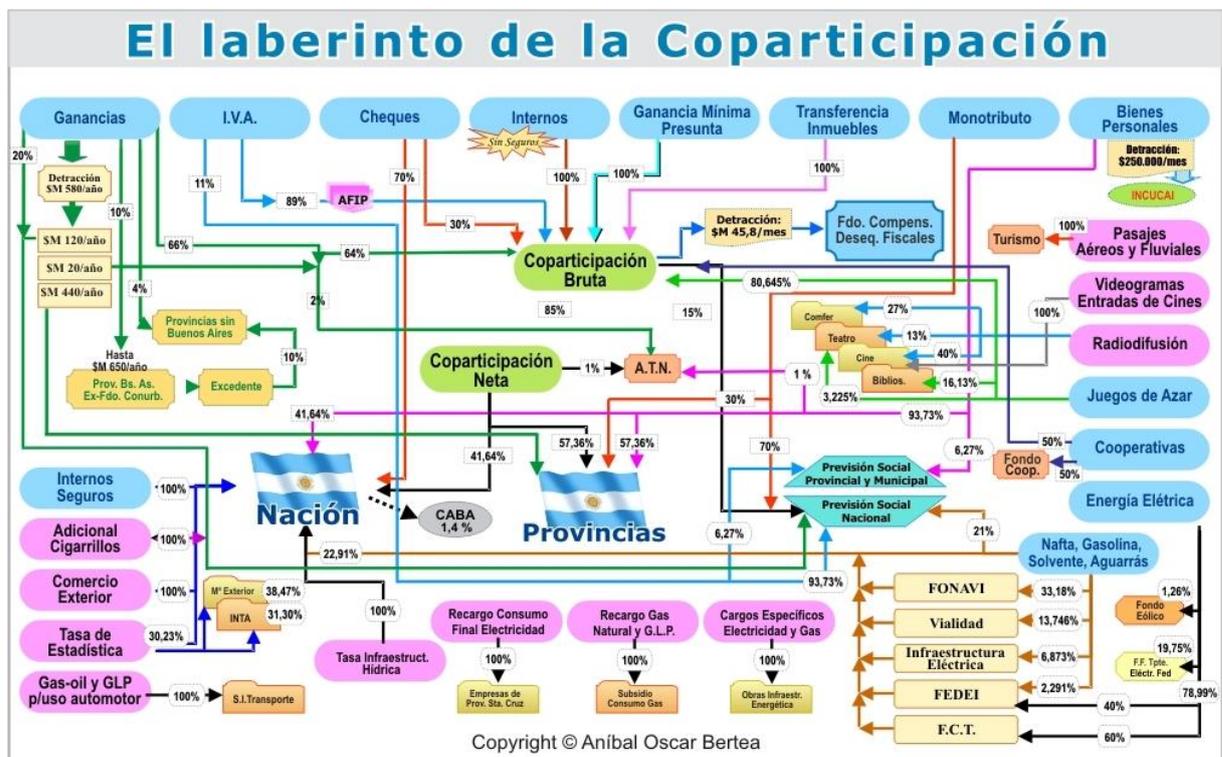
1. ¿CÓMO SE FUE “ARMANDO” EL LABERINTO?

Luego del plan de estabilización de 1991, el gobierno nacional comenzó a carecer de recursos, básicamente por la eliminación del impuesto inflacionario o emisión monetaria, fuente ésta de

financiamiento de aquel durante décadas. “Cabe destacar que a partir de ese momento se evidenció poca voluntad por parte del gobierno para ajustarse al Régimen, ya que distintas leyes dictadas con posterioridad establecieron regímenes especiales de distribución (o ninguna distribución)”¹⁰.

En el marco de la nueva ley de coparticipación, la década del '90 fue testigo de importantes cambios. Una serie de pactos fiscales introdujo transferencias complementarias a la ley de coparticipación, complejizando notablemente la estructura del sistema federal de coparticipación de impuestos. Por eso se la llamó “la década del laberinto fiscal”, en la cual se desnaturalizó dicha ley al agregarse gran cantidad de excepciones y pre-coparticipaciones.

Gráfico N° 1
El laberinto fiscal año 2011



Fuente: Aníbal Berteza, página web www.federalismofiscal.com

2. TRANSFERENCIA DE LAS ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS A LAS PROVINCIAS

Las modificaciones comenzaron con la ejecución de lo establecido en la Ley N° 24.049 (1991): el Gobierno Nacional inició nuevamente un proceso de transferencia de la administración de servicios educativos y de salud, mediante la firma de convenios bilaterales con las provincias. Sin embargo, estas debieron asumir las nuevas responsabilidades sin la transferencia correspondiente de

¹⁰ VEGA, JUAN A., “Reflexiones sobre una futura ley de Coparticipación Federal”, en 33° JORNADAS NACIONALES E INTERNACIONALES DE FINANZAS PUBLICAS (Córdoba, Eudecor, 2000) Pág. 306

recursos, es decir con ingresos propios, ya que los fondos para hacer frente a estos nuevos gastos serían extraídos de la masa de recursos coparticipables antes de la distribución secundaria.

Como fundamentos de esta medida fueron invocados, por un lado, el carácter federal de la misma y la responsabilidad constitucional de las provincias sobre la educación y, por otro lado, las mejores perspectivas fiscales de las provincias para asumir esta responsabilidad, debido al incremento en la recaudación de impuestos coparticipables que se venía registrando. Sin embargo, a fin de cuentas, la realidad fue la repetición de una descentralización administrativa, buscando la Nación incrementar sus recursos.

3. PACTO FISCAL I – 1992 (Ley N° 24.130)

Ante la ausencia de consensos básicos para crear un nuevo sistema que sustituyera el de 1988, el Gobierno Nacional promovió y concretó una serie de cambios, que significaron la introducción de reformas parciales sobre el mismo. Como causa de tales hechos, surge claramente la necesidad de la Nación de captar nuevos fondos para financiar el sistema previsional en crisis.

- El Estado Nacional retiene de la masa de impuestos coparticipables, el 15% para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos, más una suma de \$45,8 millones mensuales, para ser distribuida entre las provincias, con el objetivo de cubrir desequilibrios fiscales.
- Establece una cláusula de garantía de \$725 millones mensuales: como forma de compensar el esfuerzo realizado por los Estados Provinciales y con el objeto de evitar que tan elevada actitud derive en desequilibrios fiscales involuntarios, la Nación garantiza a las provincias un interés mensual mínimo derivado del régimen de coparticipación.
- Descentralizó los recursos financieros correspondientes al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento (COFAPyS), Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI), y el Fondo Vial Federal, los cuales serían remitidos en forma automática y administrados por las provincias
- Las provincias limitarían el incremento de sus gastos corrientes a financiarse con recursos de coparticipación en 1993 (un 10 % en relación a 1992), incluyendo los servicios transferidos; así, las Provincias proyectarían sus presupuestos por una coparticipación bruta de \$ 10.890 millones (excesos destinados a cancelar deudas anteriores o financiar erogaciones de capital).
- El Estado Nacional no detraería de la masa coparticipable porcentajes o montos adicionales a los convenidos, ni transferiría nuevos servicios sin el consentimiento expreso de las provincias.
- Nación y provincias se comprometían a firmar los convenios de transferencia de servicios educativos y de salud (Leyes 24.049 y 24.061).
- La vigencia del Acuerdo se extendería hasta el mes de diciembre de 1993.

4. MODIFICACIONES EN IMPUESTO AL VALOR AGREGADO Y GANANCIAS

Otra modificación trascendental registrada en este período fue la que afectó la distribución de lo recaudado por una serie de impuestos, destacándose los cambios realizados en IVA y Ganancias, los dos principales gravámenes de la estructura tributaria: un 11% de la recaudación del IVA sería destinado al financiamiento del Régimen Nacional de Previsión Social (del cual un 90% iría al sistema nacional y un 10% a las jurisdicciones provinciales) y el 89% restante a formar la masa de coparticipación bruta. Asimismo, se aplicó un conjunto de pre-coparticipaciones (descuentos previos a la distribución primaria) que disminuyeron lo recibido por las provincias: un 10% de lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias sería destinado al Fondo del Conurbano Bonaerense (allí creado), un 20% para financiar el Sistema de Seguridad Social, un 4% a las provincias (sin Bs. As.) según indicadores de NBI y del %66 restante, el %64 iba directo a formar la masa de coparticipación bruta y el 2% a Aportes del Tesoro Nacional (ATN).

De esta manera, estos cambios significaron una marcada reducción en los recursos recibidos por el conjunto de las Provincias, en favor del Sistema de Seguridad Social, que pasaba a recibir una considerable masa de esos recursos para su financiamiento.

5. PACTO FEDERAL PARA EL EMPLEO, LA PRODUCCIÓN Y EL CRECIMIENTO 1993 (Dto. 1807)

En 1993, fue suscripto entre el Poder Ejecutivo Nacional y por un número mayoritario de gobernadores el denominado Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento – 1993 (Decreto N° 1807): que actuaría de forma complementaria al primero. Por medio de este Pacto, se acordó una serie de modificaciones y derogaciones de impuestos provinciales, implicando un retroceso o una limitación de sus capacidades y facultades:

- Derogar el impuesto de sellos (tributación propia del nivel sub nacional) sobre una serie de actividades allí detalladas, a fin de alinearse con la política económica que había fijado el Gobierno Nacional.
- También se definía el compromiso de los Ejecutivos Provinciales de propender a la privatización total o parcial, a la concesión total o parcial de servicios, prestaciones u obras, cuya gestión actual se encuentre a cargo de las provincias o a la liquidación de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente a las Provincias
- Para contrarrestar eventuales pérdidas en las recaudaciones provinciales el Gobierno Nacional ofreció a cambio la suspensión de la retención de los montos excedentes de coparticipación por encima de los \$725 millones establecidos como garantía en el Acuerdo de 1992, de manera automática y transitoria por 60 días y de forma permanente una vez que cada provincia cumpliera con los compromisos de aplicación inmediata establecidos en el Pacto.

- Se elevó a \$740 millones la garantía a partir del 1° de enero de 1994
- Se alcanzó un compromiso por el cual, en caso de que los recursos a coparticipar a las provincias superaran los \$800 millones, esos fondos no serían de libre disponibilidad, sino que las provincias debían destinarlos a la cancelación de deudas, o al financiamiento de gastos de capital y programas de reformas de los Estados Provinciales que sean aprobados por el Gobierno Nacional.
- Por otra parte, también cabe destacar el acuerdo por el que el Estado Nacional aceptaría la transferencia de las Cajas de Jubilaciones Provinciales de aquellas Provincias que adhirieran al nuevo Régimen Previsional a ser sancionado por la Nación, instrumentándose dicha transferencia por medio de convenios particulares.
- El Pacto prorrogó la vigencia del Acuerdo de 1992 hasta el mes de Junio de 1995.

De esta manera, si bien el Ejecutivo Nacional otorgó algunas concesiones para compensar las pérdidas provinciales, se revela como característica esencial del Pacto el poder de fiscalización e intervención que retuvo la Nación en la orientación y control de las políticas provinciales, avanzando así sobre la autonomía de las mismas, limitando incluso sus capacidades tributarias. En relación a las finanzas públicas, el Pacto no tuvo un efecto negativo directo. Este representó antes un retroceso en términos de autonomía política-económica de las provincias que una involución en términos de finanzas públicas.

6. REFORMA CONSTITUCIONAL 1994

En medio de la serie de modificaciones que venían implementándose sobre el régimen de coparticipación federal de impuestos vigente, la reforma de la Constitución Nacional de 1994 introdujo un nuevo marco en cual debe desarrollarse el debate en torno a su configuración.

- Se incluye la Coparticipación dentro de la Constitución, en el artículo 75° inciso 2.
- Este artículo establece claramente los criterios que una nueva ley convenio deberá contemplar, estipulando que: “La distribución entre la Nación, las Provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.
- Establece los requisitos formales para su sanción en el Congreso, así como también restringe la posibilidad de llevar a cabo nuevas políticas de transferencia de funciones sin la reasignación de recursos respectiva.

- Por último, la Constitución dice que un nuevo régimen de coparticipación, de acuerdo a los criterios mencionados en el Artículo 75°, “será establecido antes de la finalización del año 1996”, definición que se ha postergado y olvidado de manera sistemática y voluntaria.

7. REFORMA PREVISIONAL 1994

La Reforma previsional de 1994 tuvo como consecuencia directa un fuerte déficit del Estado nacional, fenómeno profundizado aún más por la rebaja aplicada sobre las alícuotas de las contribuciones patronales y por la transferencia de las cajas de previsión social provinciales (y su déficit) hacia la Nación¹¹. Este tema lo abordaremos en el Capítulo V (“Sistema Previsional”) del presente trabajo.

8. PACTO FEDERAL PARA EL EMPLEO, LA PRODUCCIÓN Y EL CRECIMIENTO 1996 (LEY 24.699)

Luego de la recesión de 1995, acompañada naturalmente por una disminución de la recaudación de impuestos públicos y el consiguiente aumento del déficit ante un gasto que continuó aumentando, en 1996, este Pacto introdujo cambios en la distribución de distintos impuestos, con impactos diversos en la participación correspondiente a las provincias, pero de carácter positivo en términos financieros:

- Hubo una nueva modificación en el destino de lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias, que se mantiene vigente hasta la actualidad. Se introdujo, como ya había ocurrido en el Acuerdo de 1992 sobre el total de la masa coparticipable, una detracción previa de \$580 millones anuales, a distribuirse en tres partes: \$120 millones anuales con destino al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP); \$20 millones anuales al Fondo de ATN; y \$440 millones anuales al conjunto de las Provincias, a distribuir de acuerdo a la distribución secundaria establecida en la Ley de Coparticipación.

- Más significativa (por lo que representó para las provincias) fue la modificación en la distribución de lo percibido por el Impuesto a los Combustibles Líquidos y GNC. Se destinó al SIJP el 100% del producto de impuestos que gravaran, en forma específica, el gasoil, diesel-oil, kerosene y GNC, y un 21% de lo que se recaudara en gravámenes específicos a las naftas.

- Impuesto a los Bienes Personales: se suspendió la distribución dispuesta previamente, respecto al 90% de su recaudación, para destinarlo de forma completa a las provincias de acuerdo a la distribución secundaria.

¹¹ Al respecto se puede consultar el Documento de Trabajo N° 2: “La evolución del sistema previsional argentino”, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA), 2009.

- Por último, se dispuso que el destino de lo producido por el Impuesto a los automotores que utilicen como combustible gasoil, en lo que corresponda a una alícuota aplicable sobre la base imponible de hasta el 10%, fuera destinado al financiamiento del SIJP.

Como resultado general, este Pacto benefició a las finanzas públicas provinciales, a pesar de las detracciones realizadas y la disminución de lo percibido por el Impuesto a los Combustibles. La mayor participación de las provincias en la distribución de Bienes Personales y un significativo aumento de la recaudación en Ganancias favorecida por el crecimiento del PBI registrado en 1997, se tradujo en un marcado incremento de los ingresos tributarios de origen nacional para el nivel provincial en ese año que, junto a un crecimiento de los ingresos tributarios provinciales, permitieron reducir fuertemente su déficit financiero

9. TRES NUEVAS LEYES

En materia impositiva, hubo **tres nuevas leyes** sobre el final del segundo período presidencial de Carlos Menem que merecen atención por su influencia sobre las relaciones intergubernamentales:

- a. Creación del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Junio 1998 - Ley 24.977), más comúnmente conocido como Monotributo, cuyo producto sería destinado en un 70% a la ANSES y en 30% a las provincias según la distribución secundaria.
- b. Creación del Fondo Nacional de Incentivo Docente (Noviembre 1998 – Ley 25.053), con el objetivo de otorgar una asignación especial remunerativa a los docentes de todo el país. Si bien su destino no generaba mayores controversias, la discusión se daría en cuanto a la fuente de financiamiento: el Ejecutivo Nacional gravaba para ello sobre el rubro de automotores, competencia específica del nivel provincial.
- c. A fines de 1998, el Congreso sanciona la Ley 25.082, que estableció una asignación, previa a la distribución primaria, de \$2.154 millones anuales al financiamiento del SIJP hasta el 31 de diciembre de 2000, a efectuarse en caso de que los fondos correspondientes al conjunto de las provincias superaran mensualmente los \$920 millones. Si bien se establece un piso más elevado, nuevamente se restringían las posibilidades de crecimiento de la participación provincial en la distribución de la masa coparticipable. Esta detracción sería derogada recién en Mayo de 2002.

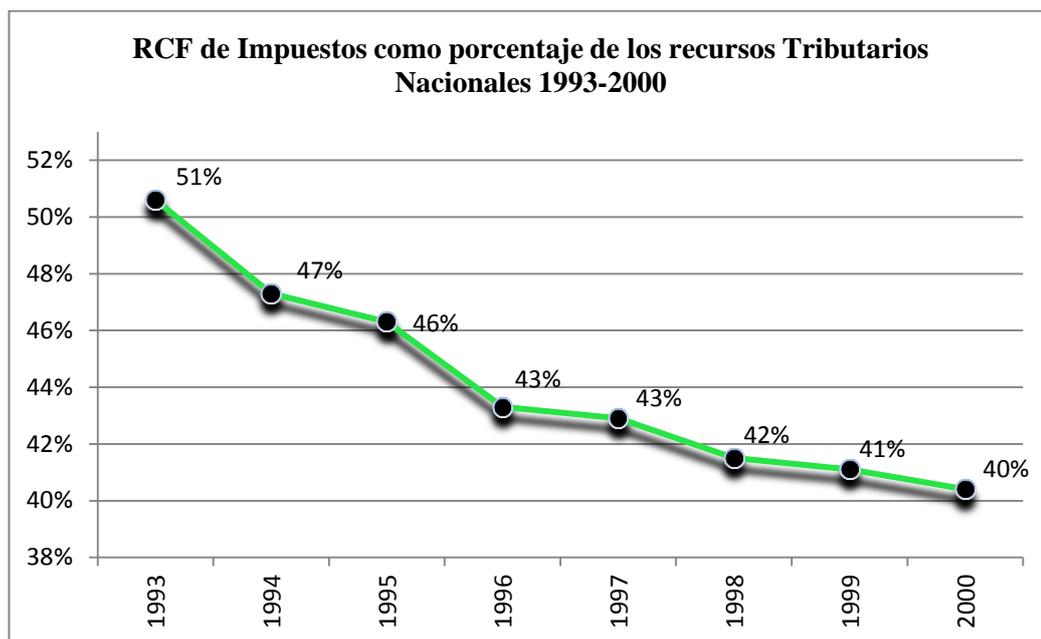
A modo de balance, para comprender los efectos que las modificaciones impositivas de inicios de los años 90 tuvieron sobre el régimen de distribución establecido en 1988, es necesario identificar 4 tendencias registradas principalmente a partir de 1991:

- a- Por la recuperación de la actividad económica, hubo un fuerte incremento de la recaudación total (67% entre 1991 y 1995);

- b- Consecuentemente, las transferencias por coparticipación a las provincias también mostraron un notable crecimiento (76%);
- c- Al mismo tiempo, se llevó a cabo una modificación de la estructura tributaria, concentrando la recaudación en los impuestos de IVA y Ganancias (los cuales pasaron de representar un 28% en 1991, a cerca de un 55% de la recaudación total en 1995);
- d- La necesidad de nuevos fondos, particularmente para el financiamiento del sistema previsional, llevó a la Nación a concretar una serie de modificaciones sobre los impuestos coparticipables (principalmente IVA y Ganancias), las cuales resultaron en una disminución de los fondos con destino a las provincias.

En efecto, si bien las transferencias por coparticipación aumentaron significativamente, lo hicieron en una proporción muy inferior a lo ocurrido con los dos principales impuestos coparticipables: entre 1991 y 1995, IVA y Ganancias registraron un incremento del 180% y más del 500%, respectivamente. De esta manera, el impacto global de las reformas comentadas resultó en el deterioro efectivo del coeficiente de distribución primaria.

Gráfico N°2



Fuente: Elaboración propia en base a datos del DNCFP.

En definitiva, si bien la recuperación económica durante la primera parte de la década implicó un fuerte incremento de la recaudación total y, por ende, un ascenso en los fondos coparticipados hacia las provincias, las reformas impulsadas por la Nación para financiar el nuevo déficit previsional determinaron una considerable disminución de la participación de los recursos coparticipables sobre los ingresos tributarios totales. La coparticipación federal de impuestos (CFI) pasó de representar el

50,6% de los recursos tributarios nacionales (netos de seguridad social) en 1993 a sólo el 38,4% en 2001.

Por último, la puja por el destino de los fondos originada por la concentración de la recaudación sobre impuestos coparticipables, generó la búsqueda de mecanismos para eludir la legislación. Así, el sistema de distribución de los recursos coparticipables cobró una complejidad y fragilidad difícil de encontrar en otro período de la historia argentina.

10. LA COPARTICIPACIÓN DURANTE LA POST CONVERTIBILIDAD

Hacia 2001, la crisis económica, social y política puso en evidencia las limitaciones insalvables del régimen de convertibilidad, que culminó con una fuerte devaluación del peso en enero de 2002. En ese contexto, la recesión económica y el fuerte déficit público del Estado Nacional y de los gobiernos provinciales derivó en la necesidad de encarar un nuevo marco de acuerdos en torno a la coparticipación federal.

Acuerdo Nación-Provincias – 2002 (Ley N° 25.570): Por medio de éste acuerdo se realizó la siguiente modificación en la masa coparticipable:

- ✓ Se incorpora a la masa de recursos tributarios coparticipables el 30% del impuesto a los Créditos y débitos, más conocido como “Impuesto al cheque” (creado en el año 2001 mediante la Ley 25.413).
- ✓ Se eliminan todas las garantías de los Pactos anteriores.
- ✓ Fijación de mecanismos a través de los cuales se garantizaría la renegociación y cancelación de la deuda pública provincial (canje de deuda con el gobierno nacional)¹².

Ahora bien, durante la post-convertibilidad el fuerte crecimiento de la actividad económica, el aumento de la presión impositiva y las políticas de desendeudamiento (renegociación y canje de deuda externa pública) impactaron positivamente sobre el saldo fiscal. Esto marcó una etapa de sostenido superávit en las cuentas públicas, incluso en el marco de un incremento cada vez mayor del gasto y de la inversión pública¹³.

Durante este período los recursos tributarios totales, percibidos por el gobierno nacional se elevaron desde los \$44.584 millones de pesos en 2001 a más de \$300.000 millones en 2009. En este marco, el total de recursos tributarios destinados a las provincias creció considerablemente, pasando

¹² Se determinó utilizar los fondos provenientes del régimen de coparticipación como garantía de pago, y condicionar la asunción de deuda por parte del Estado nacional al compromiso de las provincias de reducir en un 60% el déficit fiscal de 2002 y alcanzar el equilibrio en 2003. Asimismo, se fijó que cualquier nuevo endeudamiento podría ser autorizado sólo por el Ministerio de Economía de la Nación y/o el Banco Central. Finalmente, el Estado nacional se comprometió a que los servicios de la deuda reprogramada de cada provincia no superen el 15% de afectación de los recursos del régimen de coparticipación.

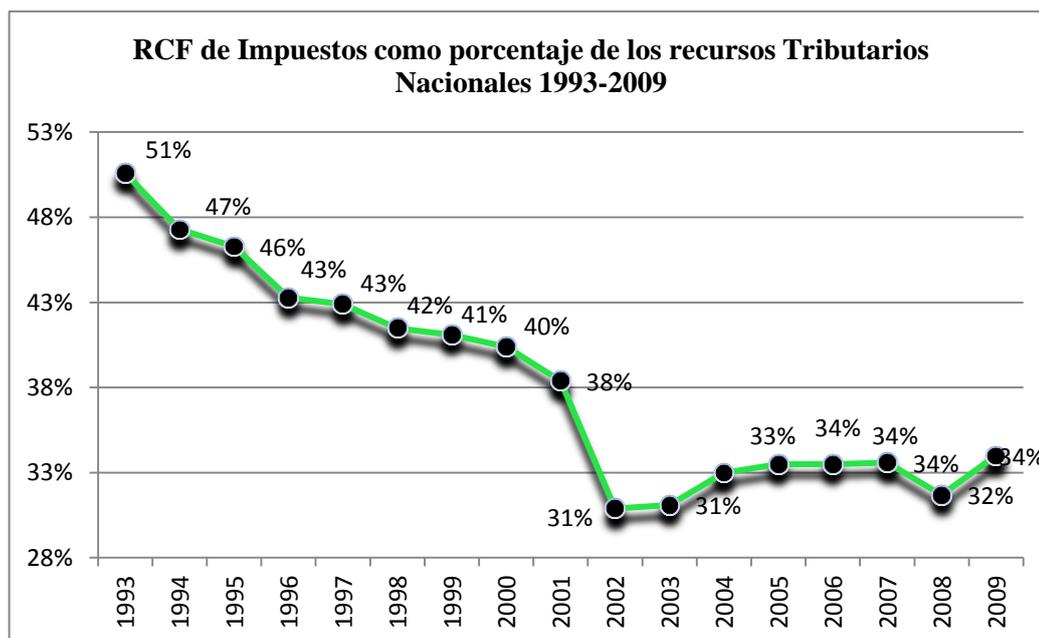
¹³ En este sentido, cabe destacar que, durante estos años, el gobierno nacional presentó una serie de medidas en materia de previsión social que estuvieron claramente destinadas a recuperar para las arcas públicas los recursos traspasados a las AFJP desde la reforma de 1994. En efecto, este proceso culminó a fines de 2008 con la reestatización total del sistema previsional, creando el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

de \$15.971 millones de pesos en 2001 a \$101.529 en 2009, significando en términos reales un incremento del 105%. De esta forma, el ritmo de ascenso de los recursos tributarios destinados a las provincias ha sido similar al presentado por los ingresos tributarios totales en la post-convertibilidad.

Vale preguntarse qué factores incidieron en esta evolución de los recursos tributarios destinados a las provincias. Si bien sus dos componentes, recursos coparticipados y transferencias específicas, han crecido durante la post-convertibilidad, han sido éstas últimas las que han presentado un incremento mayor en términos relativos. En efecto, por fuera de la coparticipación, las transferencias de recursos del Estado nacional para gastos corrientes e inversiones de capital en cada una de las jurisdicciones tuvieron un vertiginoso crecimiento, incrementándose en términos reales un 220% entre 2001 y 2009 y representando en el último año mencionado el 26,0% del total de los recursos transferidos por la nación a las provincias.

Gráfico N°3

Transferencias totales como porcentaje de los recursos tributarios nacionales (netos de seguridad social), 1993-2009 (en porcentajes)



Fuente: CIFRA 2010 "El SCFI en la actualidad"

Los recursos coparticipables no incrementaron su participación en el total de ingresos tributarios nacionales debido a que las fuentes de recursos más dinámicas durante la post-convertibilidad no son plenamente coparticipables. De hecho, en la última etapa se han creado nuevos tributos que sólo se coparticipan en forma parcial, lo que se tradujo en un ascenso mayor de los recursos tributarios del Estado nacional respecto de los provinciales. Dos ejemplos de esta situación lo constituyen los derechos de exportación, que comenzaron a ser coparticipados sólo en forma parcial en el 2009, y el impuesto a los débitos y créditos bancarios del que se coparticipa en forma efectiva

menos del 15% de lo recaudado. Esto condujo a una pérdida relativa de importancia de los recursos coparticipados sobre el total de ingresos del Estado nacional, pasando de representar el 29,5% del total en 2001 al 24,6% en 2009.

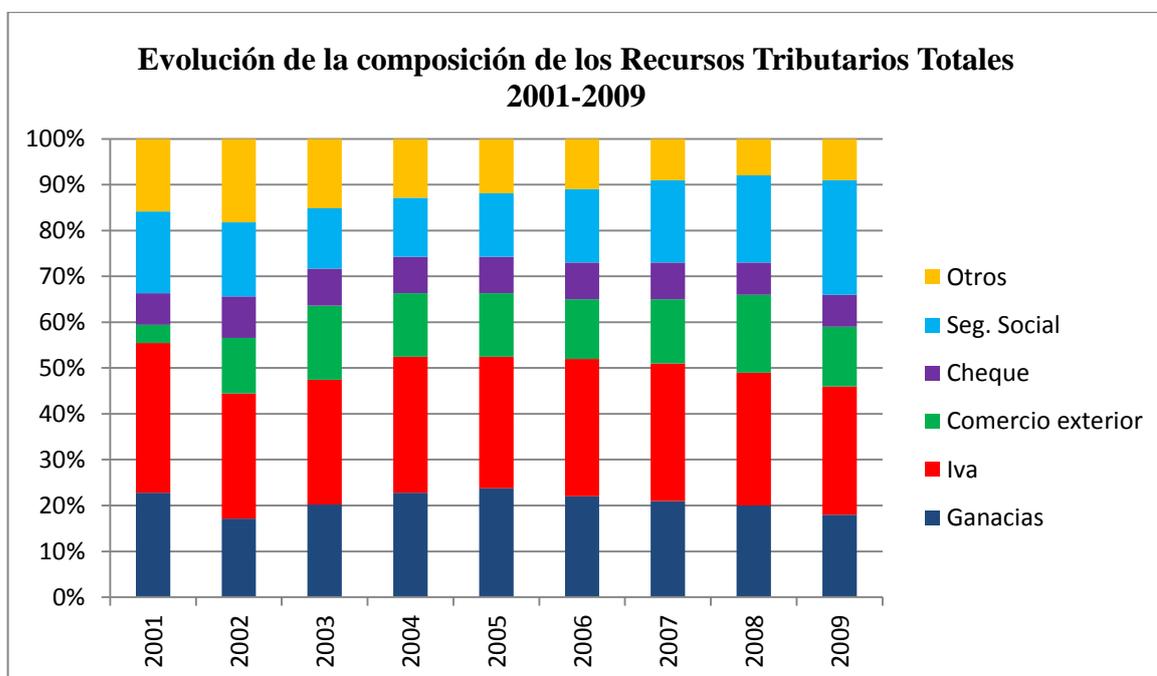
En definitiva, si bien los recursos coparticipados se han incrementado considerablemente durante la post-convertibilidad, en términos relativos han crecido en menor medida que los ingresos tributarios totales, los que se han duplicado en términos reales entre 2001 y 2009.

Resulta claro entonces que la pérdida de importancia relativa de la coparticipación federal respecto a los recursos tributarios totales se explica no sólo por el extraordinario incremento de estos últimos, sino también por la composición de dicho aumento.

Efectivamente, al analizar la evolución de la composición de los recursos tributarios totales en el período 2001-2009, se observa que los tributos que presentaron un mayor crecimiento relativo en la post-convertibilidad no son coparticipables o se coparticipan sólo parcialmente, tales como los derechos de exportación y el impuesto a los débitos y créditos bancarios, que pasaron de representar el 10,2% de los recursos tributarios totales en 2001 un 19,8% en 2009.

Por su parte, los impuestos al valor agregado (IVA) y a las ganancias, los más importantes en términos de su peso en la coparticipación, presentaron el movimiento inverso: mientras en 2001 explicaban el 55,9% de los ingresos tributarios totales, en 2009 sólo lo hacían en un 46,1%.

Gráfico N°4



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía

En definitiva, si bien los fondos coparticipados crecieron menos que los ingresos tributarios totales durante la post-convertibilidad, lo hicieron por encima del PIB y del gasto público del gobierno

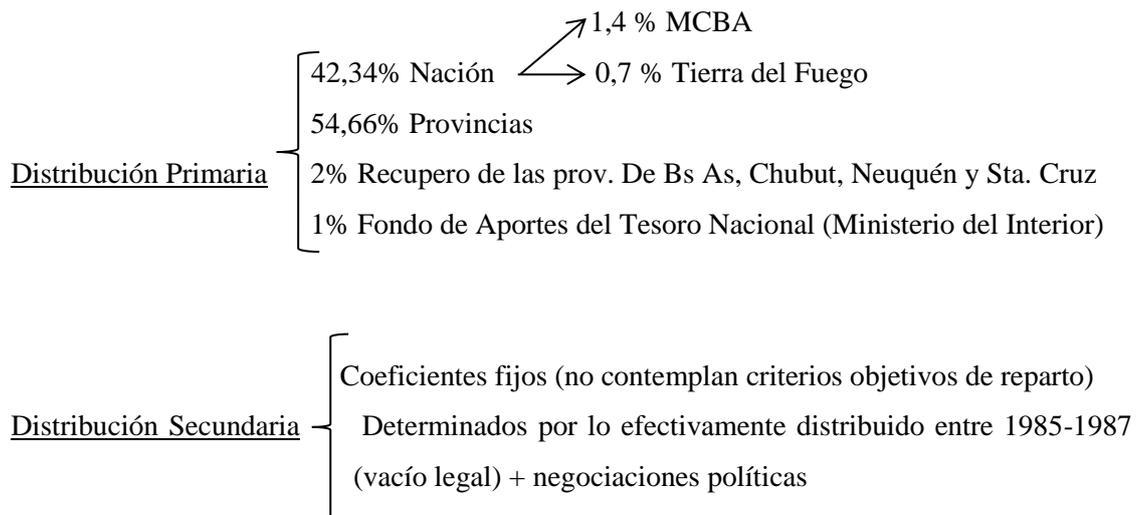
federal. Considerando entonces la importancia que asumió el crecimiento de los recursos coparticipables, es preciso analizar el modo en que han sido distribuidos entre las distintas jurisdicciones provinciales, tema que se aborda en el próximo capítulo.

CAPITULO IV

CONTEXTO Y ANÁLISIS DE LA ACTUAL LEY 23.548

El 7 de enero de 1988, se sancionó la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales. Si bien esta ley estableció cambios en los criterios de distribución, éstos no se basaron en nuevos coeficientes basados en indicadores consensuados, sino que, por el contrario, fueron determinados de acuerdo con lo efectivamente distribuido durante el período 1985-1987. De esta manera, desde su nacimiento el actual Régimen se encontró configurado de acuerdo con la forma que asumió el reparto de recursos en el escenario político de la Argentina hacia mediados de la década del ochenta, cuando la lógica discrecional imperaba por sobre cualquier criterio objetivo.

A continuación podemos ver el esquema de distribución de esta nueva ley:



1. PRINCIPALES CAMBIOS IMPLEMENTADOS POR ESTA LEY

La sanción de esta Ley creó un nuevo marco institucional para el desarrollo de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, reglamentando claros avances en favor del conjunto de las provincias:

- **Aumento de la masa coparticipable:** Fue ampliada la masa de fondos a distribuir, al incluirse todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, detallando las excepciones (que en la práctica resultarían numerosas).
- **Mayor participación de las provincias en la distribución de recursos:** El artículo 3 fija una distribución primaria del 42,34% para la Nación y un 57,66% para las Provincias, es decir un 8%

más respecto a la ecuación establecida por la Ley 20.221 de 1973. Este importante incremento reconoce la necesidad de compensar a las Provincias por el aumento en el nivel de gastos generado a partir de la transferencia educativa y el creciente número de funciones y responsabilidades a su cargo. Sin embargo, otro de los principales cambios, como ya dijimos, es el abandono de todo criterio explícito para el establecimiento de los coeficientes de distribución secundaria.

- **Mecanismo de distribución automático:** Se retoma el carácter automático como mecanismo para el reenvío de los fondos correspondientes a cada parte. Así, se elimina la posibilidad de demorar las transferencias, y la discrecionalidad y desequilibrio de poder que ello trae aparejado.
- **Cláusula de garantía:** Incluida en su artículo 7, esta cláusula de garantía indica que el monto a distribuir al conjunto de las provincias no podrá ser inferior al 34% de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, sean o no coparticipables. Este piso significa que, ante cualquier tipo de variación (incremento o reducción) en la recaudación nacional (independientemente del carácter de los impuestos que se modifiquen), no sea afectada la participación de las Provincias en la distribución de los ingresos.
- **Reglamentación del uso de los ATN:** Por primera vez se definieron los alcances en el uso de los ATN, limitando la discrecionalidad con la cual se venían manejando previamente. El objetivo de este fondo sería el de atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros provinciales, siendo el Ministerio del Interior el encargado de su distribución, con la obligación de informar trimestralmente los criterios utilizados para su asignación. Su financiación se realizaría con el 1% de la masa de recursos coparticipables, a la vez que prohíbe expresamente que el Poder Ejecutivo gire sumas superiores a ese monto.
- **Carácter transitorio – Renovación automática:** El régimen creado es definido como transitorio, con una duración de 2 años. Sin embargo, a fin de evitar la repetición de un escenario de vacío legal, se establece que su vigencia será prorrogada automáticamente ante la inexistencia de un régimen que lo reemplace. En numerosas oportunidades se establecieron plazos para la sanción de una nueva ley, no obstante, la ausencia de un régimen de coparticipación que lo reemplazara activó ésta cláusula de prórroga automática, y la Ley de Coparticipación de 1988 sigue vigente en la actualidad.

2. DISTRIBUCIÓN PRIMARIA

En lo que respecta a la **distribución primaria** (entre la Nación y las provincias), se fijó que el total de recursos provenientes de los impuestos coparticipados debía repartirse, en una primera instancia y salvo mecanismos de distribución específicos, de acuerdo al esquema presentado anteriormente.

Los recursos a coparticipar están compuestos por todos los impuestos nacionales, con excepción de:

- Los impuestos relacionados con el sector externo, de acuerdo a lo previsto en el art. 4° de la CN (Derechos de Importación y Exportación).
- Los que se encuentran previstos en otros regímenes.
- Los que tengan una afectación específica a propósitos o destinos determinados

Cabe destacar que la CABA tiene una coparticipación tan baja debido a que la Nación se hizo cargo de su deuda y a que diversos servicios locales son prestados por el gobierno nacional (seguridad, justicia, sistema penitenciario, aunque en los dos primeros hay un avance de prestación local en los últimos años). También que T. del F. tenía 0,2% y pasó, al convertirse en provincia, al 0,7% con lo cual la coparticipación del conjunto subnacional es de 58,76 %.

Sin embargo, este régimen no se mantendría intacto por mucho tiempo. Como vimos en el capítulo anterior, diferentes leyes y decretos, acuerdos y pactos fiscales, junto a la creación de nuevos impuestos y cambios en la distribución de otros ya existentes, fueron generando sucesivas modificaciones sobre las disposiciones establecidas en la Ley de Coparticipación, configurando nuevos escenarios que disminuirían los beneficios obtenidos por las Provincias en ésta distribución.

3. DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA

La parte de la masa coparticipable correspondiente a las provincias se distribuye entre ellas de acuerdo a coeficientes fijos establecidos en la Ley 23.548, proceso que se conoce como distribución secundaria. El gran problema es que los coeficientes de reparto no fueron establecidos según criterios de reparto “objetivos” o “racionales”, que podrían corresponder a algunos indicadores socio-económicos (Necesidades Básicas Insatisfechas, Población, etc.), sino a partir del poder de negociación de cada provincia. Estos criterios se establecieron sobre la base del promedio de lo recibido por cada provincia entre los años 1985 y 1987, montos que a su vez se determinaron a partir de negociaciones bilaterales entre cada una de las provincias y el Gobierno Nacional.

¿Cuánto debe recibir cada provincia según los coeficientes fijos de la ley 23.548?

Entre 1988 y 2012 las provincias de Buenos Aires, Mendoza, Chubut, Córdoba, Corrientes, Neuquén, Santiago del Estero, Tucumán, Salta y Misiones vieron reducida levemente su participación en los fondos coparticipados en detrimento de las restantes provincias. Los cambios son más notorios si se comparan los porcentajes determinados para la distribución secundaria en 1988 con los dispuestos por la Ley N° 20.221 (vigente entre 1973-1985) en la que existían criterios explícitos para definir dicha distribución. Así, se observa una aguda contracción en los fondos coparticipables destinados a la provincia de Buenos Aires, la cual vio reducida su participación en casi 8,5 puntos porcentuales desde el mencionado año hasta la actualidad.

Tabla N°2
Distribución secundaria de los fondos coparticipados, años seleccionados
(en puntos porcentuales)

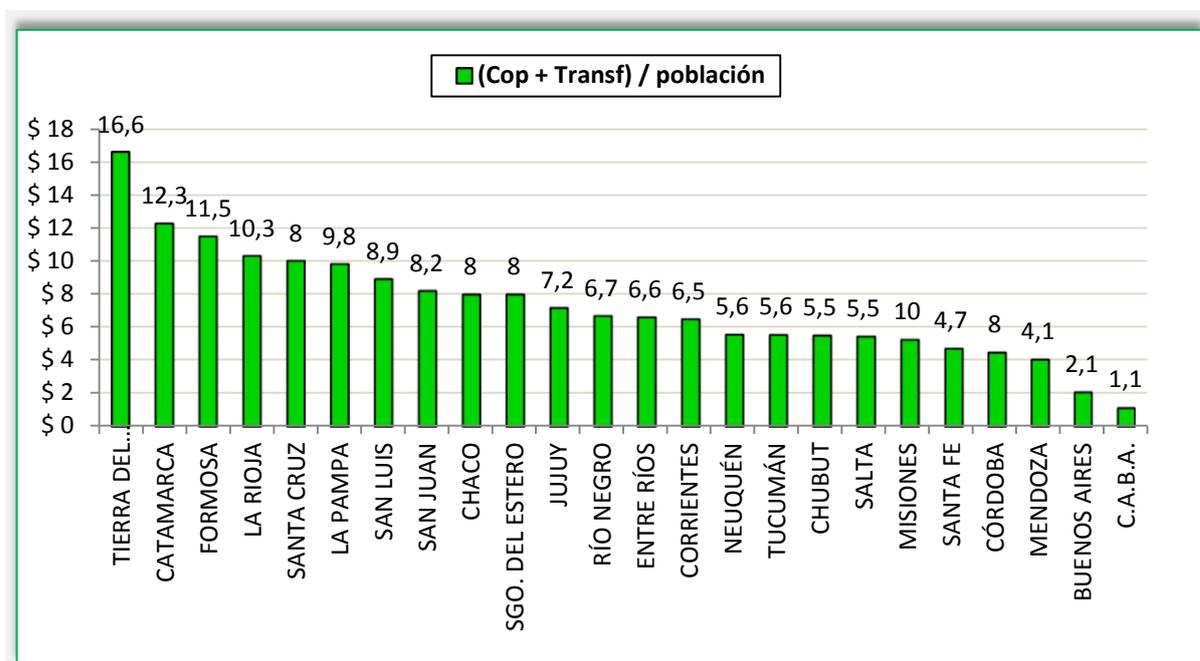
Provincia	Distribución de fondos coparticipados por jurisdicción			Variación en puntos porcentuales	
	1973	1988	2012	1988-2012	1973-2012
Formosa	2,28	3,62	3,70	0,08	1,42
Tierra del Fuego	0,41	0,68	1,31	0,63	0,90
San Juan	2,49	3,36	3,44	0,08	0,95
Catamarca	1,87	2,74	2,80	0,06	0,93
Chaco	4,15	4,96	4,98	0,02	0,83
Jujuy	2,18	2,83	2,83	0,00	0,65
Misiones	2,9	3,29	3,10	-0,19	0,20
San Luis	1,76	2,27	2,34	0,07	0,58
La Rioja	1,66	2,06	2,09	0,03	0,43
Entre Ríos	4,56	4,86	4,93	0,07	0,37
Rio Negro	2,28	2,51	2,53	0,02	0,25
Santa Cruz	1,45	1,57	1,65	0,08	0,20
Salta	3,73	3,81	3,68	-0,13	-0,05
Tucumán	4,56	4,73	4,64	-0,09	0,08
Santiago del Estero	3,94	4,11	4,08	-0,03	0,14
Neuquén	1,66	1,73	1,68	-0,05	0,02
La Pampa	1,76	1,87	1,92	0,05	0,16
Corrientes	3,73	3,7	3,62	-0,08	-0,11
Santa Fe	9,02	8,89	8,92	0,03	-0,10
Córdoba	8,92	8,83	8,74	-0,09	-0,18
Chubut	1,87	1,57	1,53	-0,04	-0,34
Mendoza	4,77	4,15	3,96	-0,19	-0,81
Buenos Aires	28,01	21,85	19,55	-2,30	-8,46

Fuente: elaboración propia con datos del DINREP.

Para tener una idea a simple vista, de las disparidades existentes en la distribución secundaria, analizaremos las transferencias totales recibidas por cada una de las provincias, per cápita, durante el año 2012.

Gráfico N°5

Transferencias totales per cápita a las provincias - Año 2012 (miles de pesos)



Fuente: elaboración propia en base a datos de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Se observan profundas asimetrías. Por ejemplo, mientras la provincia de Buenos Aires fue una de las que menos percibió por habitante (sólo \$2100 anuales), la provincia de Tierra del Fuego fue la que más recibió (\$16.600 anuales). Asimismo, además de esta última, entre las provincias que mayores recursos percibieron por habitante se encuentran otras con altos niveles de vida (La Pampa y Santa Cruz). Esto pone en evidencia la inexistencia de criterios distributivos definidos objetivamente.

La distribución secundaria no reduce las desigualdades socio-económicas entre las provincias, sino más bien contribuye probablemente a su ampliación.

Asimismo, es preciso analizar la distribución secundaria no sólo en función de cómo se da actualmente sino también cómo debería realizarse en vistas de garantizar una distribución equitativa de los recursos entre las distintas provincias. Con ese objetivo, se estudiará a continuación un conjunto de variables.

4. INDICADORES OBJETIVOS DE REPARTO

La fórmula establecida en la Constitución Nacional es suficientemente clara en este sentido: “la distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional” (art. 7, inc. 2).

Si el reparto entre las provincias debe ser equitativo y debe dar prioridad a un “grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades”, para determinar la distribución entre las provincias se debe considerar algún indicador de desarrollo provincial para “compensar” las desigualdades regionales y distribuir los recursos. Para ello, se pueden utilizar indicadores socioeconómicos, como por ejemplo el Índice de Desarrollo Humano, el porcentaje de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas o los índices de pobreza e indigencia. Por otro lado, se pueden utilizar indicadores de desarrollo económico y productivo, como la propia capacidad recaudatoria de cada provincia o el Producto Bruto Geográfico (PBG).

4.1. Criterios básicos de reparto

Respecto a la distribución secundaria de recursos, es importante destacar que el reparto de fondos puede realizarse fundamentalmente bajo dos criterios:

- Un criterio *devolutivo*, mediante el cual se asignan fondos a las jurisdicciones según cuál haya sido el aporte de cada una de ellas a la generación de la masa de recursos totales, esto es, cuánto aportó cada provincia a la recaudación nacional de impuestos.
- Un criterio *distributivo*, con el que se trata de repartir fondos entre las provincias en función de las necesidades sociales de cada una de ellas. El objetivo es poder igualar la prestación de bienes y servicios públicos entre provincias.

Un sistema ideal sería el que combine estos criterios, de modo que el reparto de fondos sea equitativo entre los ciudadanos de todo el país, pero a la vez se minimicen las distorsiones en la asignación de recursos productivos. El sistema actual de coparticipación en Argentina, si bien fue concebido originalmente para responder a ambos criterios, adolece en la práctica de un orden esquemático, constituyendo un complejo esquema de transferencias que da lugar a importantes distorsiones y disparidades.

4.2. Población

Este procedimiento iguala la coparticipación per cápita recibida por cada provincia. Se tiene en cuenta a fin de garantizar al acceso igualitario a ciertos derechos sociales, mediante la provisión de al menos un piso mínimo de bienes públicos por habitante en todo el territorio. A su vez, la distribución en base a la cantidad de habitantes responde a un criterio devolutivo ya que las provincias más pobladas son las que más aportan al sistema.

Sin embargo este indicador ignora la capacidad tributaria de cada provincia. Igualar los ingresos potenciales totales (nacionales y propios) por habitante de cada jurisdicción, respondería mejor al objetivo de prestar servicios públicos equivalentes en cada provincia.

Como conclusión: Si se pretendiera igualar el monto coparticipado por habitante, entonces el distribuidor dependería pura y exclusivamente de la población; mientras que si el objetivo fuese

igualar los ingresos corrientes per cápita, entonces la población debería ponderarse por la inversa del ratio entre ingresos de origen provincial e ingresos totales.

La población es un estimador imperfecto de la demanda de servicios del gobierno ya que su utilización supone que las preferencias son uniformes a lo largo y lo ancho del territorio nacional y que la capacidad contributiva está uniformemente distribuida. Otros indicadores posiblemente expresen mejor esta demanda, como el producto geográfico o el producto per cápita, o algún tipo de combinación de ellos o alguna relación funcional que tenga como argumentos la población y un indicador del producto geográfico. Pero también es cierto que el dato de población es el único conocido con algún grado de certeza y alimentado por un censo de población que se realiza con periodicidad y regularidad. Además, es el indicador objetivo elegido en las legislaciones anteriores.

En la próxima Tabla se puede observar el número de habitantes de cada una de las provincias según el Censo de 2010 y el monto que recibieron en 2012 en concepto de transferencias de recursos nacionales, tanto en términos absolutos como per cápita. En el mismo se han incorporado todos los recursos que se transfieren por el Ministerio de Economía, prescindiendo de los transferidos a través de otros ministerios (como, por ejemplo, los ATN originados en la misma ley de coparticipación pero que distribuye el Ministerio del Interior) e incorporando otros regímenes de participación como los del Impuesto a los Combustibles y el Régimen de la Energía Eléctrica (Vialidad, Obras de Infraestructura, Fondo Nacional de la Vivienda, Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior), etcétera, y algunas participaciones especiales en los impuestos coparticipables (Ganancias, IVA, Patrimonio).

Tabla N° 3

PROVINCIAS	Población 2010		orden	Transf. Total a Prov 2012	%	orden	Transf. Total a Prov 2012 per cápita	orden
	censo 2010	%						
BUENOS AIRES	15.625.084	38,9%	1	32.749.880,2	19,2%	1	2,10	23
CÓRDOBA	3.308.876	8,2%	2	14.902.246,5	8,8%	3	4,50	21
SANTA FE	3.194.537	8,0%	3	15.100.153,4	8,9%	2	4,73	20
C.A.B.A.	2.890.151	7,2%	4	3.297.193,4	1,9%	19	1,14	24
MENDOZA	1.738.929	4,3%	5	7.059.626,6	4,1%	7	4,06	22
TUCUMÁN	1.448.188	3,6%	6	8.049.073,9	4,7%	6	5,56	16
ENTRE RÍOS	1.235.994	3,1%	7	8.202.360,9	4,8%	5	6,64	13
SALTA	1.214.441	3,0%	8	6.646.233,0	3,9%	9	5,47	18
MISIONES	1.101.593	2,7%	9	5.800.225,2	3,4%	12	5,27	19
CHACO	1.055.259	2,6%	10	8.451.255,7	5,0%	4	8,01	9
CORRIENTES	992.595	2,5%	11	6.462.163,2	3,8%	10	6,51	14
SGO. DEL ESTERO	874.006	2,2%	12	6.987.789,8	4,1%	8	8,00	10
SAN JUAN	681.055	1,7%	13	5.595.419,4	3,3%	13	8,22	8
JUJUY	673.307	1,7%	14	4.839.803,3	2,8%	14	7,19	11

RÍO NEGRO	638.645	1,6%	15	4.281.885,5	2,5%	16	6,70	12
NEUQUÉN	551.266	1,4%	16	3.075.927,4	1,8%	21	5,58	15
FORMOSA	530.162	1,3%	17	6.101.541,0	3,6%	11	11,51	3
CHUBUT	509.108	1,3%	18	2.810.737,6	1,7%	22	5,52	17
SAN LUIS	432.310	1,1%	19	3.858.564,7	2,3%	17	8,93	7
CATAMARCA	367.828	0,9%	20	4.517.307,2	2,7%	15	12,28	2
LA RIOJA	333.642	0,8%	21	3.445.128,5	2,0%	18	10,33	4
LA PAMPA	318.951	0,8%	22	3.139.362,1	1,8%	20	9,84	6
SANTA CRUZ	273.964	0,7%	23	2.748.360,8	1,6%	23	10,03	5
TIERRA DEL FUEGO*	127.205	0,3%	24	2.112.698,3	1,2%	24	16,61	1
TOTAL	40.117.096,0	100,0%		170.234.937,6	1,0		4,2	

Fuente población: proveniente del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. INDEC.

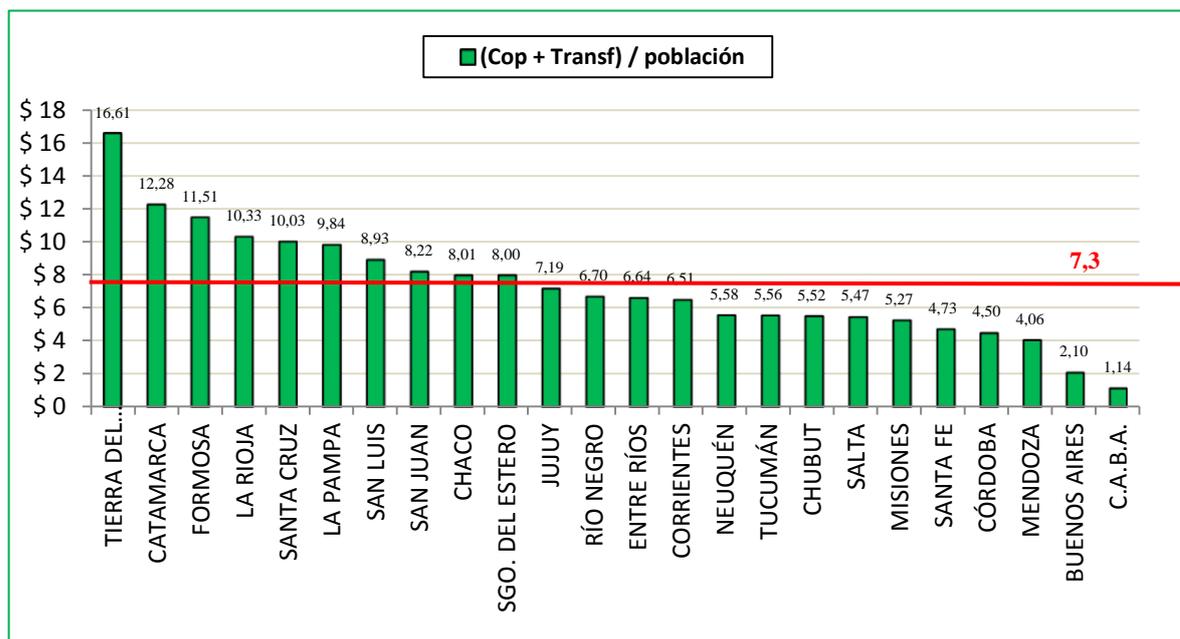
No se tienen en cuenta los A.T.N que fueron \$5155 Millones

* Incluye Antártida e islas del Atlántico sur.

Cabe destacar que sólo dos provincias (y la Ciudad de Buenos Aires) están debajo de la media nacional (\$ 4200), aunque de ellas Mendoza está muy cerca de la misma, y el resto por encima, estando Córdoba y Santa Fe también muy cerca de la media. Se podría decir, siguiendo este criterio, que aquellas dos provincias (Mendoza y Buenos Aires) están subsidiando al resto.

Asimismo, cabe notar que siete provincias reciben una coparticipación per cápita que duplica o más la media nacional, pudiendo considerarse a algunas de ellas como entre las más rezagadas en cuanto a desarrollo relativo (Formosa) en tanto otras deben estar entre las de mayor producto per cápita (La Pampa, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego).

Gráfico N°6



Fuente: elaboración propia en base a datos de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Una forma de medir esta dispersión puede ser a través de la coparticipación per cápita: en tanto Buenos Aires recibió \$2100 pesos por habitante, Tierra del Fuego obtuvo casi \$17000. Si el criterio fuera meramente redistributivo, tendría cierta lógica que la jurisdicción de mayor producto bruto debiera soportar la mayor carga. No obstante, no parece tener justificación que estén entre las más favorecidas Tierra del Fuego y Santa Cruz por ejemplo.

Si la distribución de estos recursos se hiciera exclusivamente en proporción directa a la población, una sola jurisdicción, la Provincia de Buenos Aires, recibiría cerca del 40% de los mismos en tanto que otras (Catamarca, La Pampa, La Rioja, Santa Cruz y Tierra del Fuego) recibirían menos de 1%. Sin embargo, de acuerdo con el Régimen vigente, la primera sólo obtiene algo más de 19% y ninguna menos de 1%.

A continuación presentamos una tabla con los datos de los recursos tributarios coparticipados durante el año 2012 a las provincias (por ley 23.548) y le aplicamos el indicador de población, con datos en base al censo del año 2010:

Tabla N° 4

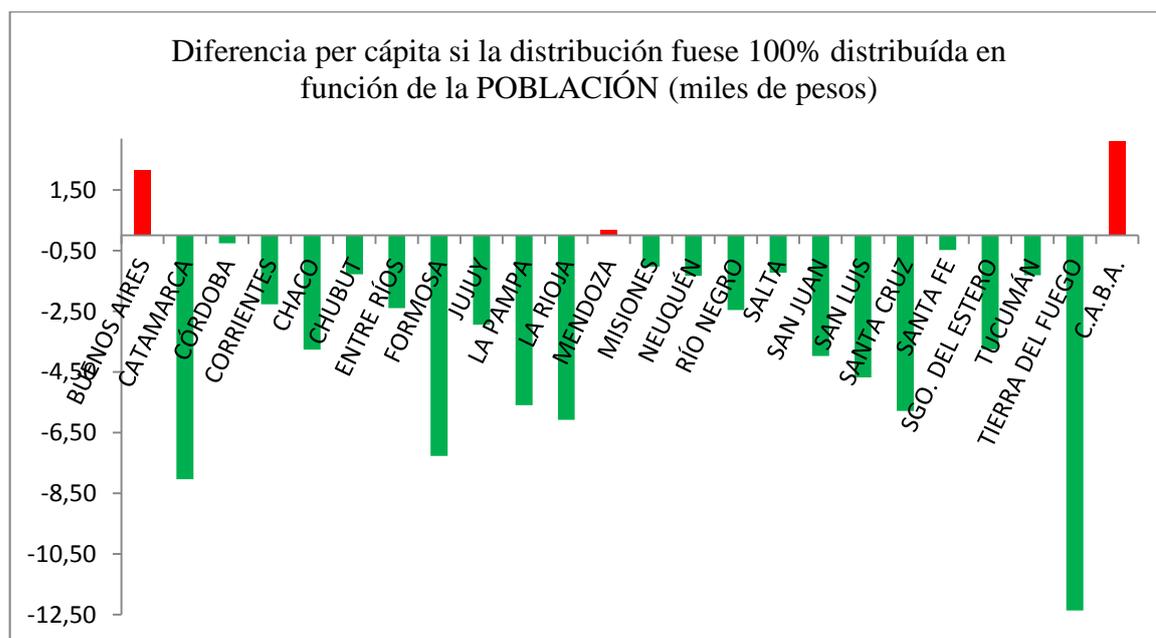
PROVINCIAS	Pob censo 2010	%	Cop ley 23.548 + Transferencias adicionales	Cto. le tocaría si:	Cop ley 23.548	Cop ley 23.548	Diferencia per cápita
			2012	Indicador 100% x Población	per cápita actual	per cápita si pob. 100%	
BUENOS AIRES	15.625.084	39%	32.749.880,2	66.304.280,8	2,10	4,24	2,15
CATAMARCA	367.828	1%	4.517.307,2	1.560.860,2	12,28	4,24	-8,04
CÓRDOBA	3.308.876	8%	14.902.246,5	14.041.053,7	4,50	4,24	-0,26

CORRIENTES	992.595	2%	6.462.163,2	4.212.028,4	6,51	4,24	-2,27
CHACO	1.055.259	3%	8.451.255,7	4.477.940,0	8,01	4,24	-3,77
CHUBUT	509.108	1%	2.810.737,6	2.160.374,9	5,52	4,24	-1,28
ENTRE RÍOS	1.235.994	3%	8.202.360,9	5.244.880,2	6,64	4,24	-2,39
FORMOSA	530.162	1%	6.101.541,0	2.249.716,6	11,51	4,24	-7,27
JUJUY	673.307	2%	4.839.803,3	2.857.145,4	7,19	4,24	-2,94
LA PAMPA	318.951	1%	3.139.362,1	1.353.453,0	9,84	4,24	-5,60
LA RIOJA	333.642	1%	3.445.128,5	1.415.793,5	10,33	4,24	-6,08
MENDOZA	1.738.929	4%	7.059.626,6	7.379.060,3	4,06	4,24	0,18
MISIONES	1.101.593	3%	5.800.225,2	4.674.556,1	5,27	4,24	-1,02
NEUQUÉN	551.266	1%	3.075.927,4	2.339.270,3	5,58	4,24	-1,34
RÍO NEGRO	638.645	2%	4.281.885,5	2.710.058,9	6,70	4,24	-2,46
SALTA	1.214.441	3%	6.646.233,0	5.153.421,1	5,47	4,24	-1,23
SAN JUAN	681.055	2%	5.595.419,4	2.890.023,6	8,22	4,24	-3,97
SAN LUIS	432.310	1%	3.858.564,7	1.834.486,4	8,93	4,24	-4,68
SANTA CRUZ	273.964	1%	2.748.360,8	1.162.552,9	10,03	4,24	-5,79
SANTA FE	3.194.537	8%	15.100.153,4	13.555.861,7	4,73	4,24	-0,48
SGO. DEL ESTERO	874.006	2%	6.987.789,8	3.708.801,8	8,00	4,24	-3,75
TUCUMÁN	1.448.188	4%	8.049.073,9	6.145.315,1	5,56	4,24	-1,31
TIERRA DEL FUEGO	127.205	0%	2.112.698,3	539.788,2	16,61	4,24	-12,37
C.A.B.A.	2.890.151	7%	3.297.193,4	12.264.214,6	1,14	4,24	3,10
24 JURISDICCIONES	40.117.096	100,0%	170.234.937,6	170.234.937,6			

Fuente: elaboración propia con datos del DINREP.

Las únicas provincias favorecidas por este indicador serían: C.A.B.A., Buenos Aires y Mendoza. Estas recibirían \$ 3100, \$2150 y \$180 más por habitante respectivamente. La más perjudicada sería Tierra del Fuego, por ser la provincia con menos habitantes y la que más recibe actualmente per cápita, ésta debería resignar \$12370 por habitante, seguida por Catamarca. Para poder observar mejor estos cambios, los graficamos:

Gráfico N° 7



Fuente: elaboración propia en base a datos de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

4.3. Densidad de población (como indicador de dispersión de población)

La densidad poblacional mide la cantidad de habitantes por Km² de superficie territorial. Para su construcción se utilizó información obtenida del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) de 2010. La Tabla 1 muestra grandes diferencias en la densidad poblacional. Para todo el país la densidad poblacional es de 10,7 habitantes por Km² de superficie. El mínimo se observa en Tierra del Fuego (0,1 habitantes por Km²) y el máximo en la Ciudad de Buenos Aires (14.450 habitantes por Km²).

En términos de población, la provincia de Buenos Aires concentra al 38,9% de la población total del país. A continuación se ubican Córdoba (8,2%), Santa Fe (8%) y la Ciudad de Buenos Aires (7,2%). En términos de superficie, estas cuatro provincias consideradas en conjunto abarcan el 16% del territorio argentino. El 37,7% restante de la población se distribuye en las demás provincias. Este criterio beneficia a las provincias más extensas y menos pobladas, tendiendo a compensar sus mayores costos en la provisión de servicios públicos.

Tabla N° 5

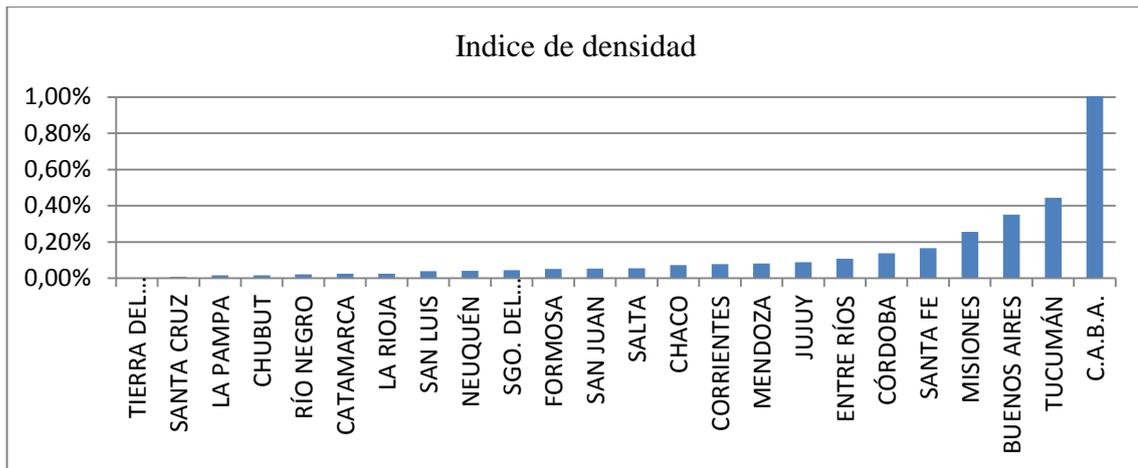
PROVINCIAS	Población 2010		Superficie km ²	Densidad de población 2010
	censo 2010	%		
BUENOS AIRES	15.625.084	38,9%	307.571	50,8
CATAMARCA	367.828	0,9%	102.602	3,6
CÓRDOBA	3.308.876	8,2%	165.321	20,0
CORRIENTES	992.595	2,5%	88.199	11,3
CHACO	1.055.259	2,6%	99.633	10,6
CHUBUT	509.108	1,3%	224.686	2,3
ENTRE RÍOS	1.235.994	3,1%	78.781	15,7
FORMOSA	530.162	1,3%	72.066	7,4
JUJUY	673.307	1,7%	53.219	12,7
LA PAMPA	318.951	0,8%	143.440	2,2
LA RIOJA	333.642	0,8%	89.680	3,7
MENDOZA	1.738.929	4,3%	148.827	11,7
MISIONES	1.101.593	2,7%	29.801	37,0
NEUQUÉN	551.266	1,4%	94.078	5,9
RÍO NEGRO	638.645	1,6%	203.013	3,1
SALTA	1.214.441	3,0%	155.488	7,8
SAN JUAN	681.055	1,7%	89.651	7,6
SAN LUIS	432.310	1,1%	76.748	5,6
SANTA CRUZ	273.964	0,7%	243.943	1,1
SANTA FE	3.194.537	8,0%	133.007	24,0
SGO. DEL ESTERO	874.006	2,2%	136.351	6,4
TUCUMÁN	1.448.188	3,6%	22.524	64,3
TIERRA DEL FUEGO*	127.205	0,3%	987.168	0,1
C.A.B.A.	2.890.151	7,2%	200	14.450,8
24 JURISDICCIONES	40.117.096	100,0%	3.745.997	10,7

Fuente: elaboración propia en base a datos de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Las provincias con menor densidad de población, es decir con mayor dispersión, y por lo tanto con mayores costos en la provisión de servicios públicos son: Tierra del Fuego, Santa Cruz, La Pampa, Chubut y Río Negro.

Si tomamos como base a la C.A.B.A. y le asignamos el 100%, entonces vemos el resto de las provincias en orden ascendente, de menor a mayor densidad.

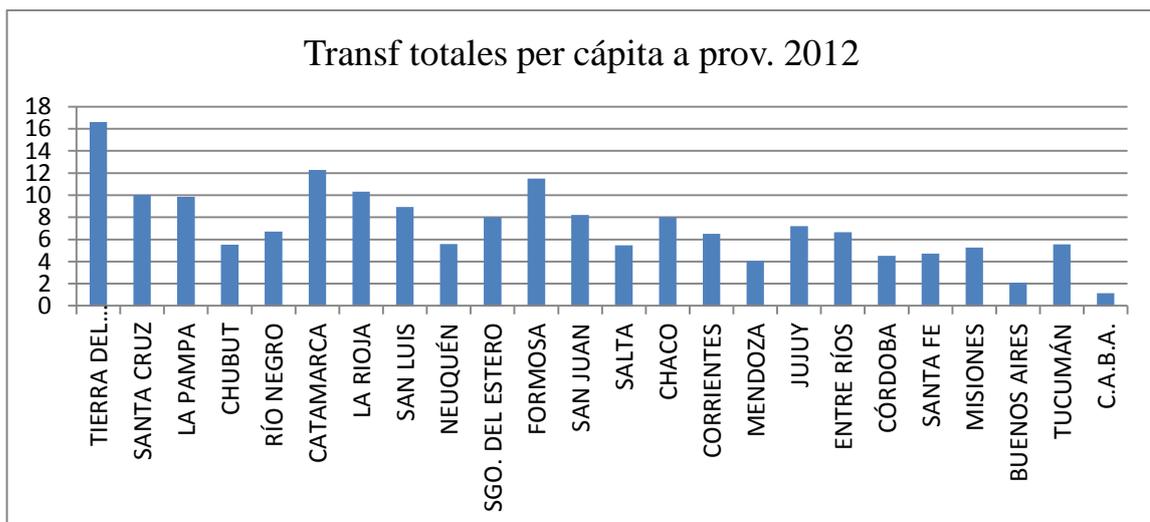
Gráfico N° 8



Fuente: elaboración propia en base a datos de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Cabe esperar entonces, que si hacemos un gráfico con las provincias en el mismo orden que en este último, y tomando la coparticipación per cápita 2012, tenga un comportamiento inverso: es decir que le asigne más recursos a Tierra del Fuego, Santa Cruz, etc. y así sucesivamente.

Gráfico N° 9



Fuente: elaboración propia en base a datos de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Podemos observar en este último gráfico que no hay una relación entre la coparticipación y la densidad de población. Sin embargo, como en la ley 20.221 de 1973, se podría asignar un cierto porcentaje a aquellas provincias que se encuentren bajo la media nacional.

4.4. Brecha de desarrollo

Las variables usadas para calcular este índice (calidad de vivienda, automóviles por habitante y educación) no son los únicos indicadores posibles de ser utilizados. La comparación entre provincias de Producto Bruto Geográfico (PBG) por habitante es probablemente más adecuado a éste fin.

A continuación vemos una tabla con el PBG per cápita de cada provincia para el año 2012, ordenadas desde mayor nivel relativo hacia las más rezagadas:

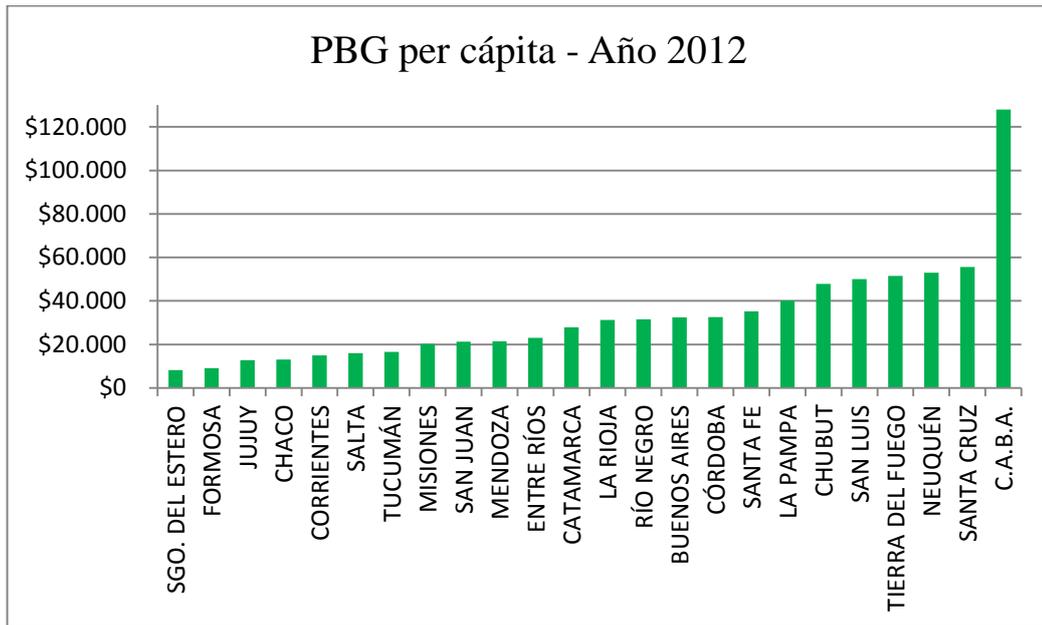
Tabla N° 6

PROVINCIAS	PBG año 2012 per cápita	Pob censo 2010	PBG total	Cuánto aporta al total del PBG	orden
C.A.B.A.	\$ 127.997	2.890.151	\$ 369.930.657.547	25,6%	1
SANTA CRUZ	\$ 55.673	273.964	\$ 15.252.397.772	1,1%	2
NEUQUÉN	\$ 53.035	551.266	\$ 29.236.392.310	2,0%	3
TIERRA DEL FUEGO	\$ 51.539	127.205	\$ 6.556.018.495	0,5%	4
SAN LUIS	\$ 50.114	432.310	\$ 21.664.783.340	1,5%	5
CHUBUT	\$ 47.885	509.108	\$ 24.378.636.580	1,7%	6
LA PAMPA	\$ 40.178	318.951	\$ 12.814.813.278	0,9%	7
SANTA FE	\$ 35.294	3.194.537	\$ 112.747.988.878	7,8%	8
CÓRDOBA	\$ 32.640	3.308.876	\$ 108.001.712.640	7,5%	9
BUENOS AIRES	\$ 32.371	15.625.084	\$ 505.799.594.164	35,1%	10
RÍO NEGRO	\$ 31.545	638.645	\$ 20.146.056.525	1,4%	11
LA RIOJA	\$ 31.319	333.642	\$ 10.449.333.798	0,7%	12
CATAMARCA	\$ 27.869	367.828	\$ 10.250.998.532	0,7%	13
ENTRE RÍOS	\$ 23.087	1.235.994	\$ 28.535.393.478	2,0%	14
MENDOZA	\$ 21.396	1.738.929	\$ 37.206.124.884	2,6%	15
SAN JUAN	\$ 21.338	681.055	\$ 14.532.351.590	1,0%	16
MISIONES	\$ 20.298	1.101.593	\$ 22.360.134.714	1,5%	17
TUCUMÁN	\$ 16.593	1.448.188	\$ 24.029.783.484	1,7%	18
SALTA	\$ 16.071	1.214.441	\$ 19.517.281.311	1,4%	19
CORRIENTES	\$ 14.917	992.595	\$ 14.806.539.615	1,0%	20
CHACO	\$ 13.109	1.055.259	\$ 13.833.390.231	1,0%	21
JUJUY	\$ 12.710	673.307	\$ 8.557.731.970	0,6%	22
FORMOSA	\$ 9.034	530.162	\$ 4.789.483.508	0,3%	23
SGO. DEL ESTERO	\$ 8.285	874.006	\$ 7.241.139.710	0,5%	24
24 JURISDICCIONES		40.117.096	1.442.638.738.354		

Fuente: elaboración propia en base a datos de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Las provincias con un mayor nivel de desarrollo, según indica su PBG per cápita, son: CABA, Santa Cruz, Neuquén, Tierra del Fuego, San Luis, Chubut, La Pampa.

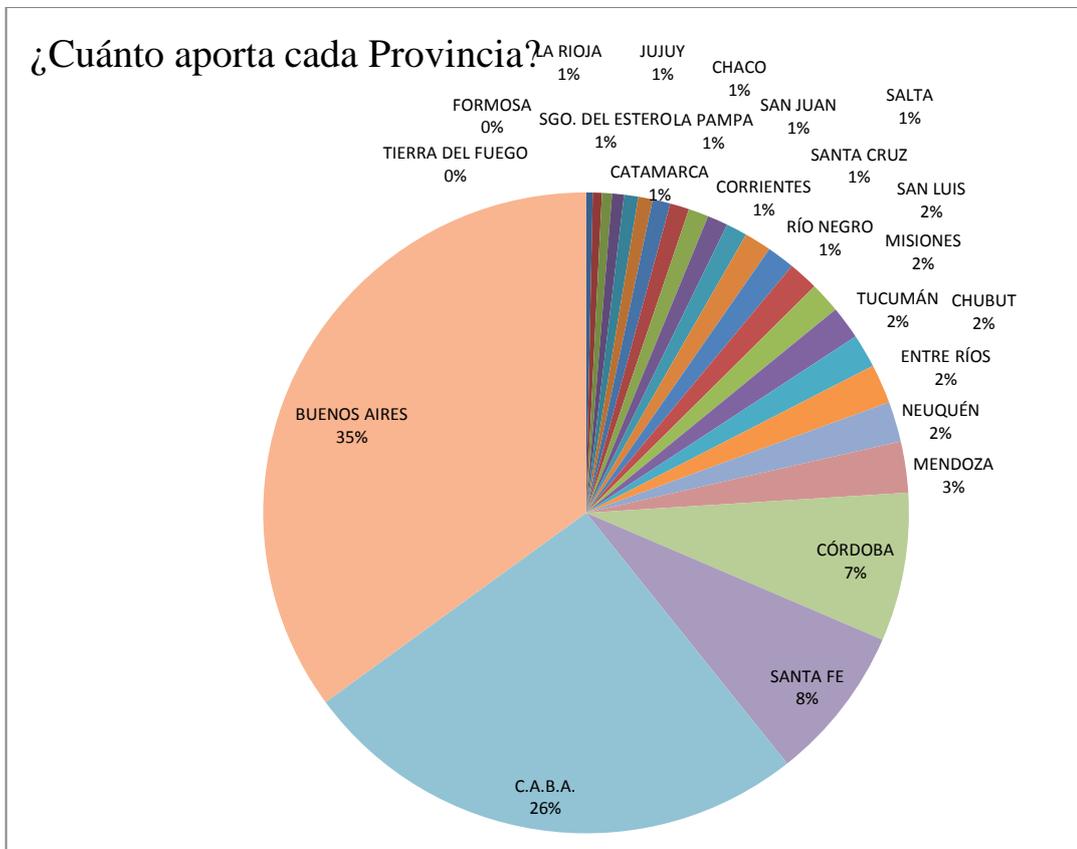
Gráfico N° 10



Fuente: elaboración propia en base a datos de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Sin embargo también es útil ver cuánto aporta cada provincia al total del PBG:

Gráfico N° 11



Fuente: elaboración propia en base a datos de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Vemos claramente que las destacadas son: Buenos Aires y CABA, y en menor medida Santa Fe, Córdoba y Mendoza.

Observamos que Buenos Aires es la que más aporta al PBG, sin embargo al tener el 39% de la población, su PBG per cápita no es de los más altos.

4.5. Índice de pobreza e indigencia (con NBI) (criterio redistributivo)

Personas bajo la línea de pobreza: porcentaje de personas situadas bajo la línea de pobreza. La línea de pobreza mide el ingreso mínimo de los hogares que puede satisfacer un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias (vestimenta, educación, salud, etc.) consideradas esenciales, incluidas en la llamada Canasta Básica Total (CBT).

CUADRO N° 2

PROVINCIAS	Personas bajo la línea de pobreza %*
SANTA CRUZ	1,1%
TIERRA DEL FUEGO	2,1%
C.A.B.A.	2,3%
CHUBUT	3,4%
LA PAMPA	3,5%
MENDOZA	3,9%
LA RIOJA	4,4%
SAN LUIS	5,2%
NEUQUÉN	5,5%
RÍO NEGRO	5,9%
SANTA FE	6,2%
PAIS	6,5%
CÓRDOBA	6,6%
BUENOS AIRES	7,0%
ENTRE RÍOS	7,0%
TUCUMÁN	7,2%
SALTA	7,3%
FORMOSA	7,7%
JUJUY	8,0%
SGO. DEL ESTERO	8,1%
CATAMARCA	10,0%
SAN JUAN	11,1%
MISIONES	12,5%
CORRIENTES	13,4%
CHACO	14,2%

Fuente: DINREP año 2011

* datos a fines del 2011

Personas bajo la línea de indigencia: porcentaje de personas situadas bajo la línea de indigencia. El concepto de Línea de Indigencia procura establecer si los hogares cuentan con ingresos suficientes como para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades

energéticas y proteicas. Los hogares que no superan ese umbral o línea, denominado Canasta Básica Alimentaria (CBA), son considerados indigentes.

CUADRO N° 3

PROVINCIAS	Personas bajo la línea de indigencia %*
LA RIOJA	0,5%
LA PAMPA	0,6%
SANTA CRUZ	0,7%
TUCUMÁN	0,9%
JUJUY	1,1%
CHUBUT	1,2%
TIERRA DEL FUEGO	1,3%
SALTA	1,3%
SGO. DEL ESTERO	1,4%
C.A.B.A.	1,5%
MENDOZA	1,6%
CÓRDOBA	1,6%
BUENOS AIRES	1,6%
PAIS	1,7%
CATAMARCA	1,7%
SAN LUIS	1,8%
ENTRE RÍOS	1,8%
RÍO NEGRO	1,9%
FORMOSA	2,1%
NEUQUÉN	2,2%
CHACO	2,3%
SANTA FE	2,4%
SAN JUAN	2,4%
MISIONES	3,4%
CORRIENTES	4,1%

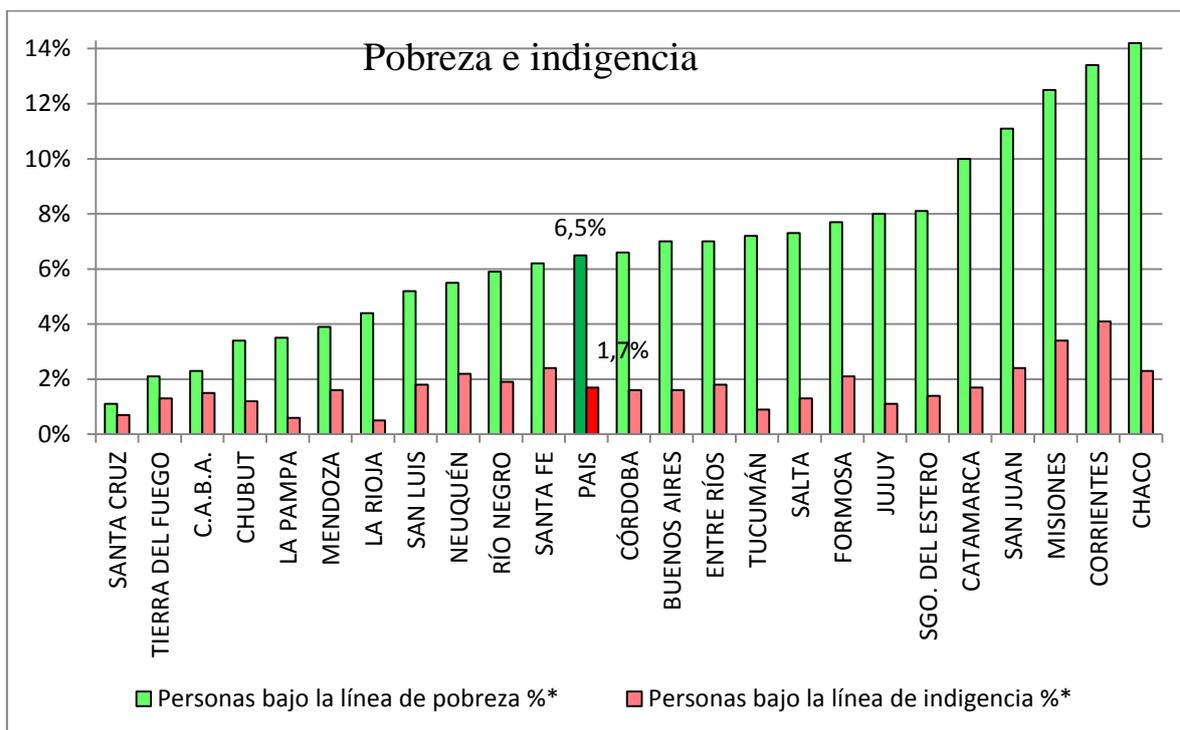
Fuente: DINREP año 2011

* datos a fines del 2011

El porcentaje de personas bajo la línea de pobreza a nivel país fue de 6,5%. Y de personas bajo la línea de indigencia 1,7%, para el año 2012.

Si tomamos esas medidas como referencia podemos ver que las provincias que superan el nivel de pobreza con relación a la media del país, son varias, entre ellas las que tienen nivel más alto son: Catamarca, Corrientes, Chaco, Misiones, San Juan. La que se destaca del resto por su bajo porcentaje es Santa Cruz, seguida por Tierra del Fuego y CABA. Con relación a las personas bajo la línea de indigencia, las provincias se encuentran en general cerca de la media nacional, a excepción de Corrientes y Misiones que tienen un mayor porcentaje de personas bajo la línea de indigencia.

Gráfico N° 12



Fuente: DINREP año 2011

* datos a fines del 2011

Cabe destacar que **Santa Cruz** tiene bajos porcentajes en relación al resto de las provincias en ambos niveles: indigencia y pobreza.

4.6. Capacidad tributaria propia (criterio devolutivo)

Resulta indispensable reconocer el diferente peso relativo que las transferencias del gobierno nacional tienen en las distintas cuentas provinciales. En este sentido, cabe recordar que mientras las provincias con menor nivel de desarrollo presentan escasas posibilidades de imponer y recaudar impuestos autónomamente, las jurisdicciones más relevantes en términos económicos cuentan, por lo general, con una mayor capacidad de generación de recursos a través de los impuestos que se recaudan provincialmente: a los ingresos brutos, inmobiliarios, a los automotores, sellos, etc.

A continuación presentamos una tabla donde podemos apreciar la capacidad recaudatoria para el año 2012, de cada una de las provincias:

Tabla N° 7

Cociente entre Recursos Provinciales y Total de recursos, para cada Provincia

(porcentaje) Año 2010

PROVINCIAS	Copart. Ley 23.548	Transferencias adic.	Recaudación 2010	Recaudprop./Total recibido + recaudado
	2010	2010		
BUENOS AIRES	13.594.268,1	6.352.676,0	26.413.437,0	56,97%

CATAMARCA	1.944.313,5	736.705,0	323.458,6	10,77%
CÓRDOBA	6.061.746,6	2.759.041,1	5.204.337,4	37,11%
CORRIENTES	2.511.875,1	1.309.592,0	531.680,0	12,21%
CHACO	3.453.140,4	1.526.603,3	710.936,5	12,49%
CHUBUT	1.066.293,6	611.809,2	880.382,6	34,41%
ENTRE RÍOS	3.413.764,6	1.451.166,6	1.383.360,0	22,14%
FORMOSA	2.580.710,9	1.029.013,6	234.250,7	6,09%
JUJUY	1.955.030,1	914.753,4	363.170,0	11,23%
LA PAMPA	1.331.260,2	543.574,7	554.161,0	22,81%
LA RIOJA	1.447.105,7	602.454,9	161.900,0	7,32%
MENDOZA	2.759.560,6	1.420.407,7	1.968.800,0	32,02%
MISIONES	2.118.945,8	1.312.760,3	911.050,0	20,98%
NEUQUÉN	1.165.121,1	659.533,6	1.386.761,1	43,18%
RÍO NEGRO	1.748.878,5	787.522,6	849.315,6	25,09%
SALTA	2.545.960,5	1.385.662,9	992.159,1	20,15%
SAN JUAN	2.386.299,3	929.204,6	619.162,7	15,74%
SAN LUIS	1.620.244,8	653.961,9	646.404,8	22,13%
SANTA CRUZ	1.151.136,3	502.681,8	691.415,4	29,48%
SANTA FE	6.166.813,7	2.801.136,7	4.986.814,3	35,74%
SGO. DEL ESTERO	2.834.809,1	1.298.316,3	453.332,0	9,88%
TUCUMÁN	3.223.768,2	1.535.417,3	1.693.416,0	26,24%
TIERRA DEL FUEGO	911.474,7	354.689,9	398.225,9	23,93%
C.A.B.A.	1.376.072,2	587.422,6	16.361.953,8	89,29%
24 JURISDICCIONES	117.368.989,8	32.068.118,0	68.719.884,3	31,50%

Fuente: elaboración propia en base a datos de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

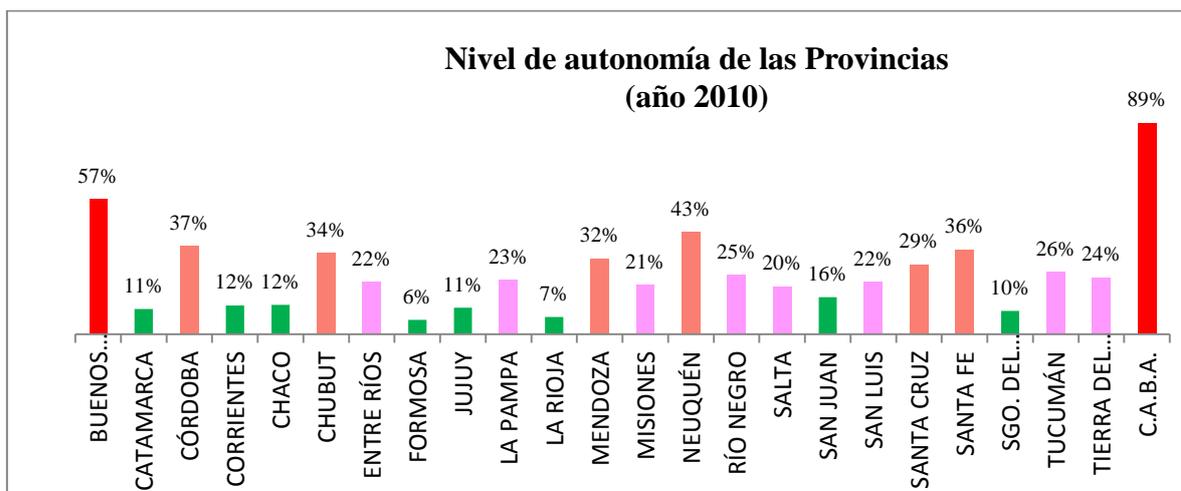
Las provincias con menos recursos tributarios propios terminan siendo muy dependientes de las transferencias federales. Las provincias de Formosa, La Rioja y Santiago del Estero dependen en más de un 90% de las transferencias nacionales, mientras que sólo el 10% de los recursos tributarios de la Ciudad de Buenos Aires son de origen nacional.

Podemos clasificar a las provincias en 3 grupos:

- a- Autónomas: Buenos Aires y CABA.
- b- Relativamente autónomas: Córdoba, Chubut, Mendoza, Neuquén, Santa Cruz y Santa Fe.
- c- Relativamente dependientes: Entre Ríos, La Pampa, Misiones, Río Negro, Salta, San Luis, Tucumán y Tierra del Fuego.
- d- Muy dependientes: Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, La Rioja, San Juan y Santiago del Estero.

■ Autónomas
 ■ Relativamente autónomas
 ■ Relativamente dependientes
■ Muy dependientes

Gráfico N° 13

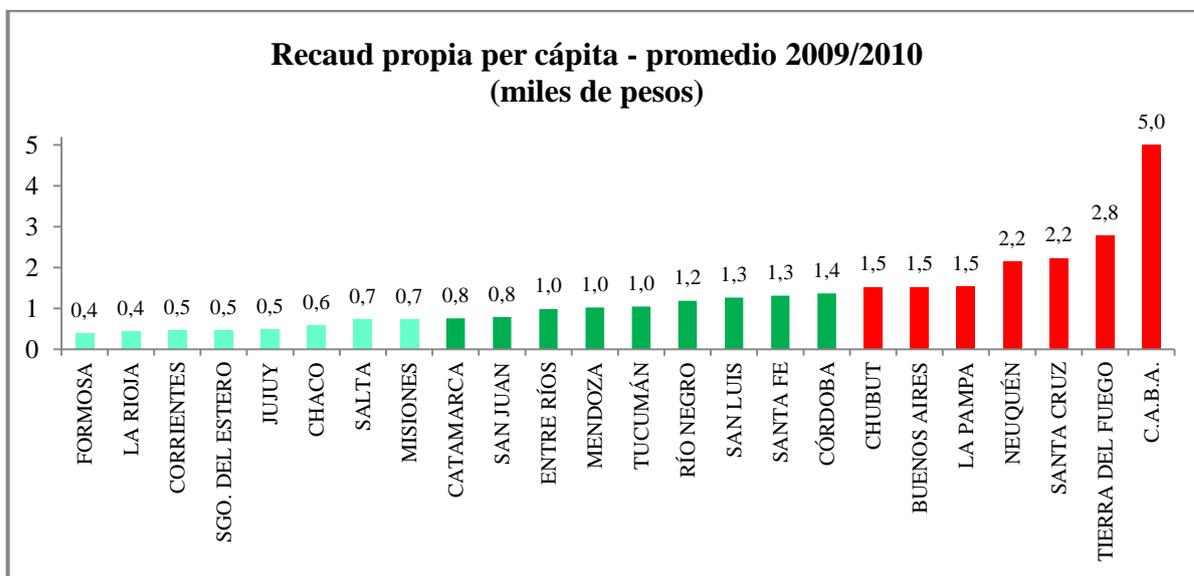


Fuente: Ib ídem

Si tomamos como medida la autonomía en su conjunto, es decir, del total de las jurisdicciones nos da un valor de **31,5%**. Sólo 7 provincias están por encima de ese porcentaje: CABA, Buenos Aires, Neuquén, Córdoba, Santa Fe, Chubut y Mendoza.

Asimismo en el gráfico anterior y con estas clasificaciones se refleja el llamado “desequilibrio fiscal horizontal”.

Gráfico N° 14



Fuente: Ib ídem

Como conclusión podemos decir que: si bien la mayor proporción de los ingresos fiscales es recaudada por el gobierno nacional, las provincias poseen impuestos propios, aunque con una capacidad de recaudación fuertemente desigual que depende fundamentalmente del nivel de desarrollo económico de cada una de ellas. Por ejemplo, mientras que la Ciudad de Buenos Aires, Tierra del Fuego, Santa Cruz o Neuquén tienen una capacidad recaudatoria propia de más de \$2200 anuales por

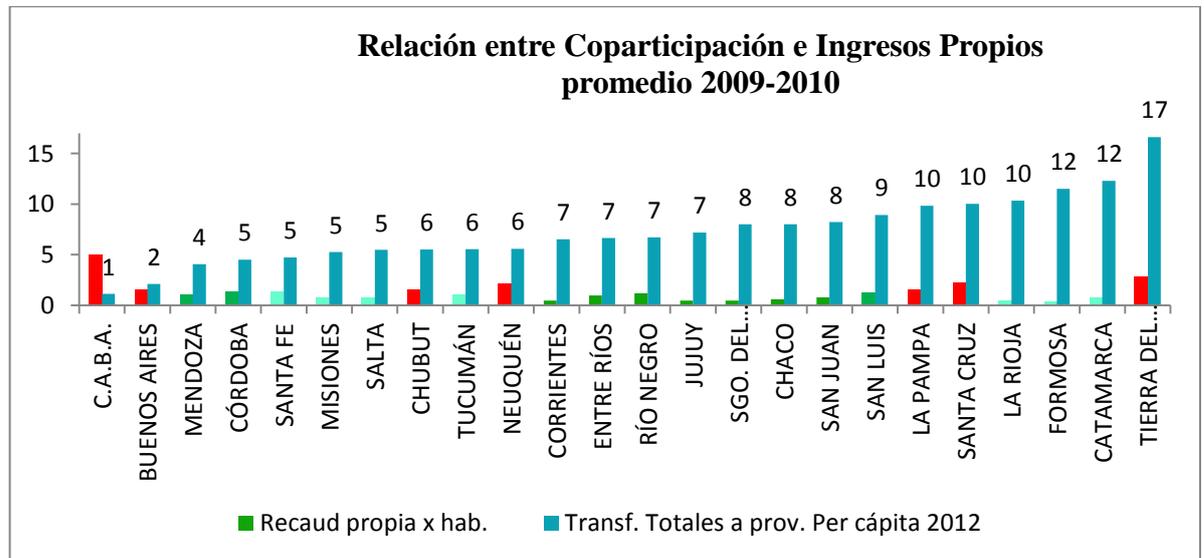
habitante, las provincias con poca capacidad, como Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, La Rioja y Santiago del Estero no superan los \$600 de recaudación anual por habitante. Es por ello que **para alcanzar el mismo nivel de recursos fiscales por habitante en todas las provincias** del país o, lo que es aún mejor, un mayor monto por habitante en las provincias con poblaciones más pobres, un **primer indicador a considerar es la propia capacidad de recaudación de cada una de las provincias**. Sin embargo, más allá de los casos puntuales que pueden mostrar alguna tendencia de compensación de las desigualdades regionales por parte del sistema de coparticipación, el gráfico N°... muestra que en el conjunto de las jurisdicciones no existe ninguna relación entre la capacidad tributaria de cada provincia y lo que recibe por ingresos coparticipables.

Gráfico N° 15



Fuente: Ib ídem

Gráfico N° 16



Fuente: Ib ídem

Esta diversidad en las condiciones de recaudación de las distintas provincias muestra que a la hora de analizar una nueva forma de distribución secundaria, tendiente a garantizar mayores grados de equidad en el reparto de recursos, es necesario considerar las posibilidades reales que cada provincia presenta a la hora de generar recursos y recaudarlos dentro de su propia jurisdicción. Esto tampoco debe significar que el SCFI libere a las provincias con menor desarrollo relativo de recaudar impuestos, sobre todo aquellos que gravan el patrimonio o a sectores con probada capacidad contributiva.

4.7. Brecha de prestación de servicios

La prestación de servicios esenciales de competencia provincial en términos de **educación, salud, seguridad y justicia**, presenta alta heterogeneidad provincial y hasta el momento nada asegura que la brecha desaparezca o al menos se reduzca en los próximos años.

4.7.1. Salud

Teniendo en cuenta la información disponible en el Ministerio de Salud de la Nación, el indicador de gasto en salud se centra en las **consultas anuales por habitante** y los **días-camas ofrecidos en relación a la población**, esto es la población provincial sobre el número de días en que las camas hospitalarias están habilitadas.

Para las consultas por habitante se considera que **tres consultas anuales por persona** es un número razonable, por lo que se orienta la distribución de fondos para el financiamiento de la disminución de esta brecha. En el caso de los días cama, si bien se hace muy difícil establecer cuál sería una medida deseable, puede considerarse en el orden de **1 cama cada 500 habitantes**; por lo que el acercarse a este estándar es otro de los objetivos a ser financiado por el sistema de distribución de recursos. Por otro lado, como elemento de efectividad de gasto en salud se incluye la tasa de **mortalidad infantil cada mil habitantes**. En cuanto a éste indicador, **veinte por mil habitantes** es una medida aceptada internacionalmente.

4.7.2. Educación

Para el análisis de la educación, deben considerarse nuevamente variables que reflejen la prestación del servicio y el alcance de dichas medidas. La prestación se mide en este trabajo a través de las **horas cátedra por alumno** y la **cantidad de alumnos por docente**. Se incluyen estas dos variables juntas para medir conjuntamente la cantidad de educación que reciben los niños y adolescentes, así como la calidad de esas horas de servicio.

En cuanto al alcance del servicio educativo, se utiliza la **tasa de asistencia en los niveles de educación hoy obligatorios .primaria y secundaria-**. La misma se diferencia de la tasa de matriculación ya que ésta última variable no refleja la situación real del alumno una vez que el ciclo lectivo comenzó.

Se utiliza la tasa de repitencia como complemento de la tasa de matriculación, ya que un alto nivel de matriculación en una jurisdicción puede coexistir con una alta tasa de repitencia lo que indica que muchos de los alumnos quedan en el mismo curso al año siguiente, y por consiguiente su evolución en términos de educación es menor.

El indicador en educación se construye entonces de manera que la tasa de asistencia en cada jurisdicción se acerque en lo posible al 100 por ciento, y a su vez que se reduzca la tasa de repitencia. En cuanto a la calidad de la educación el indicador procura que las provincias tengan como máximo 25 alumnos por docente, mientras que para las horas cátedra se considera aceptable que las jurisdicciones alcancen la media nacional.

4.7.3. Justicia

La justicia es otras de las responsabilidades no delegadas al gobierno nacional y que debe afrontar cada provincia. En cuanto a la medición de la eficiencia del gasto en justicia, se incluye el **ratio entre las sentencias condenatorias sobre los hechos delictuosos**; cuyo ideal es que se acerque a uno. Como indicador de gasto sería deseable incorporar el monto asignado a la justicia por habitante, pero nuevamente la falta de información imposibilita incluir un indicador de este tipo.

Cabe destacar que, a diferencia del resto de las jurisdicciones, en la Ciudad de Buenos Aires los servicios de seguridad y justicia son prestados por el Gobierno Federal; por lo tanto esta jurisdicción no se toma en cuenta para medir la brecha provincial en términos de seguridad y justicia.

4.7.4. Seguridad

La inseguridad ha crecido notablemente en los últimos tiempos de manera prácticamente homogénea a lo largo del país y es actualmente una de las mayores preocupaciones de los argentinos.

Con respecto al gasto, su efectividad y alcance en temas de seguridad en cada provincia se toma el **gasto promedio en seguridad por habitante** y los **hechos delictuosos per cápita**. Esta última variable permite nuevamente verificar la eficiencia del gasto en seguridad, y mide actos criminales contra las personas, contra la integridad sexual y honor, contra la libertad y contra la propiedad. Sería interesante incluir una variable más específica de gasto en seguridad como ser policías por habitante, pero nuevamente por problemas de disponibilidad de información, ello no es posible.

4.8. Incentivos de responsabilidad fiscal¹⁴

De los variados aspectos que deberían contemplarse en el futuro régimen de coparticipación, se destaca uno que, precisamente, no está contemplado en la norma constitucional pero cuya inclusión contribuiría a establecer racionalidad fiscal: la distribución entre Nación y provincias y entre éstas (incluyendo al gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires) debería ajustarse a criterios de

¹⁴Fuente: VEGA, Juan A.; RUSSO, E.A. y DIBLASI, J.V.; “Los incentivos de responsabilidad fiscal: una nota para el futuro régimen”.

responsabilidad fiscal. Ello se impone si se quiere **alcanzar el ordenamiento de las finanzas provinciales y que el mismo sea permanente.**

Consideramos necesario incluir en el futuro régimen de coparticipación federal, o en alguna legislación especial, incentivos (premios y castigos) para que las relaciones fiscales intergubernamentales se armonizaran en línea con el ordenamiento de las finanzas públicas nacionales.

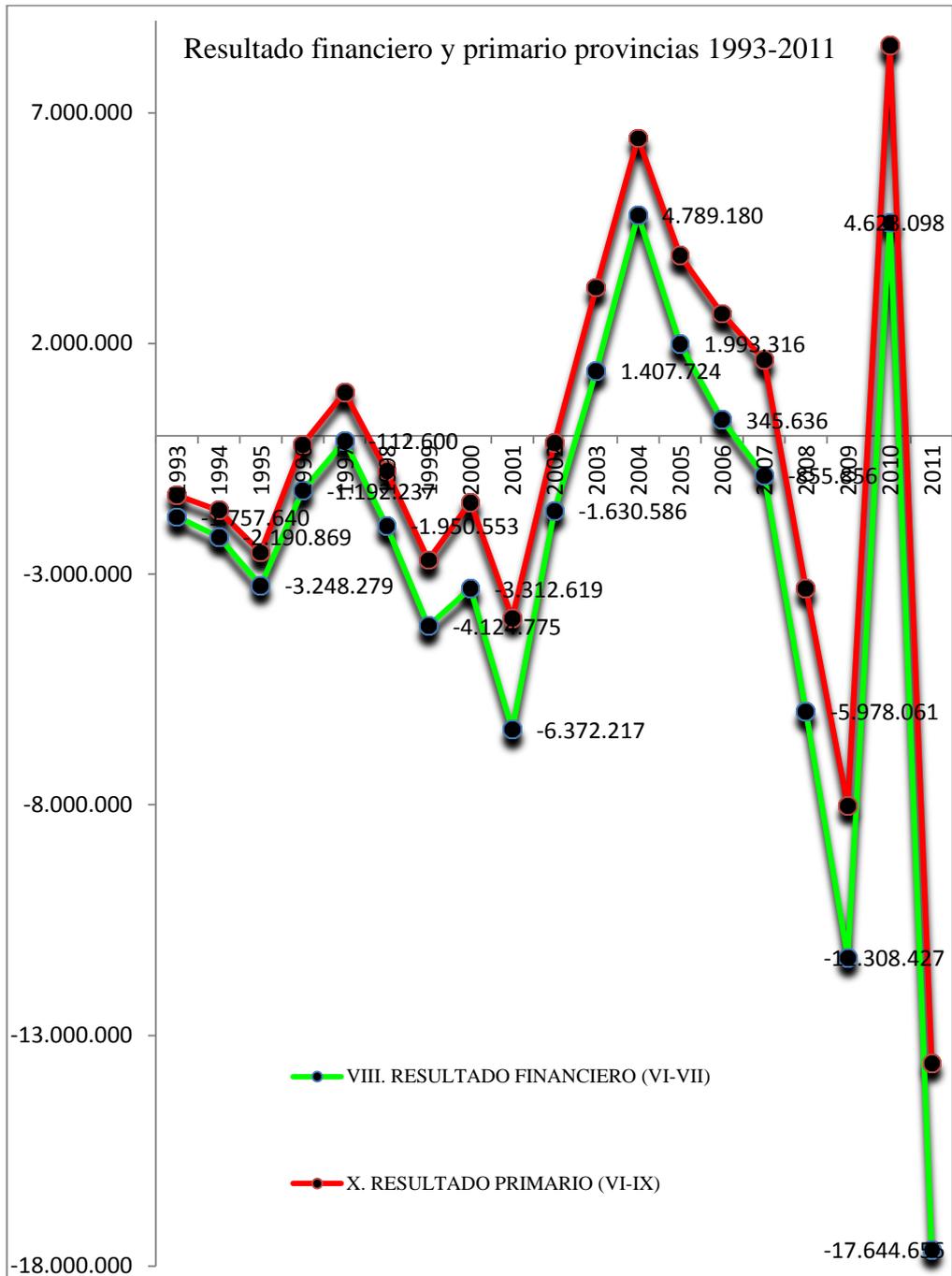
Los indicadores que se recomiendan tener en cuenta son los siguientes:

4.8.1. El déficit fiscal

Como expresión del déficit tomamos el resultado financiero de las provincias, que se muestra en el siguiente gráfico. El mismo ha sido obtenido de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias de la Secretaría de Hacienda de la Nación. La información corresponde a los años 1993 a 2011.

Como puede observarse, el conjunto de provincias mantiene un déficit considerable a través del periodo comentado a excepción de algunos años: entre 2003 y 2006, y luego en el 2010.

Gráfico N° 17



4.8.2. El endeudamiento

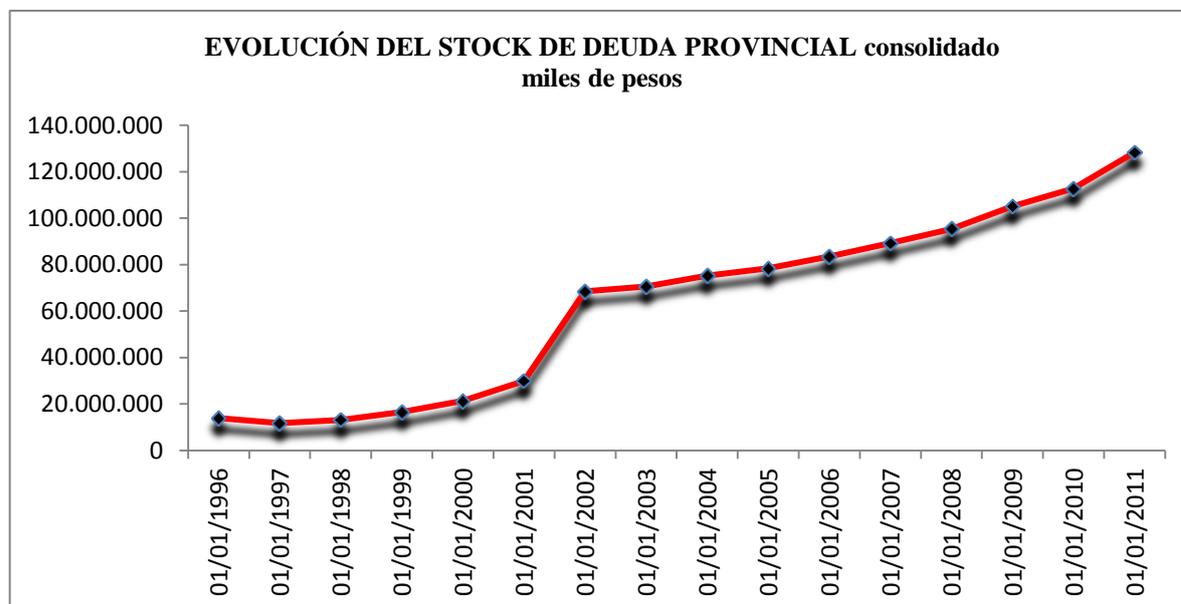
La deuda pública provincial registra valores crecientes a través del tiempo, lo que es consistente con la situación deficitaria del balance fiscal agregado descrito arriba.

En el cuadro N° 1 del Anexo se ha incluido el stock de deuda consolidada a septiembre de 2012, de cada una de las provincias y su composición por tipo de acreedor. La suma de la deuda con el Gobierno Nacional y en títulos públicos (bonos), los mayores ítems, representan el 80% del total de la deuda, correspondiendo el 50% al Gobierno Nacional.

Como puede observarse las provincias con mayor stock acumulado de deuda son: Buenos Aires, Córdoba, Ciudad de Buenos Aires y Mendoza.

Si se observa la evolución del stock de la deuda, se puede concluir que la misma ha sido creciente a través del tiempo, siendo 9 veces mayor en 2011 que en 1996:

Gráfico N° 18



Fuente: elaboración propia en base a datos de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

A continuación presentamos un cuadro que muestra la evolución del stock de deuda en forma individual de cada provincia, ya que algunas han tenido un aumento mucho mayor que otras:

Tabla N° 8

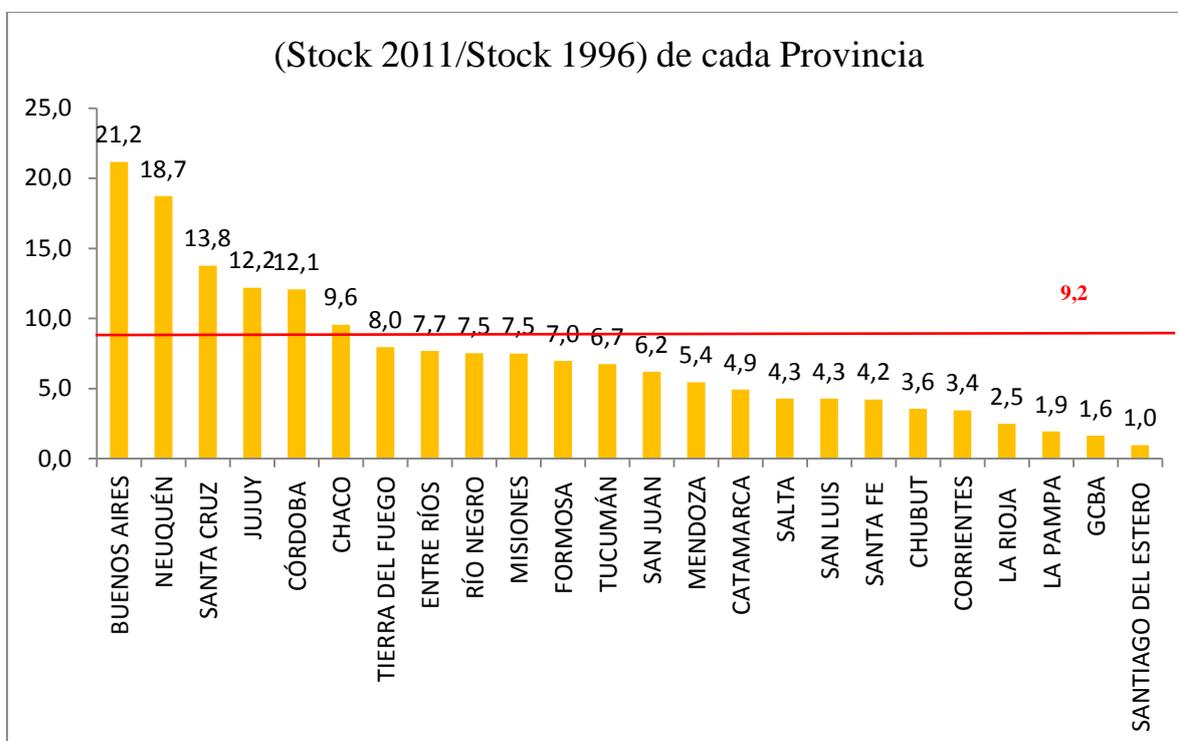
EVOLUCIÓN DEL STOCK DE DEUDA PROVINCIAL 1996-2011(miles de pesos)

JURISDICCIÓN	31/12/1996	31/12/2011	Stock 2011/Stock 1996	Orden
BUENOS AIRES	3.000.411	63.492.300	21,2	1
NEUQUÉN	192.420	3.602.857	18,7	2
SANTA CRUZ	66.780	918.601	13,8	3
JUJUY	326.286	3.981.186	12,2	4
CÓRDOBA	911.890	11.004.310	12,1	5
CHACO	522.235	4.990.621	9,6	6
TIERRA DEL FUEGO	58.224	463.718	8,0	7
ENTRE RÍOS	522.234	4.014.239	7,7	8
RÍO NEGRO	533.235	4.014.024	7,5	9
MISIONES	488.973	3.665.513	7,5	10
FORMOSA	566.695	3.952.916	7,0	11
TUCUMÁN	690.151	4.653.943	6,7	12
SAN JUAN	288.839	1.793.217	6,2	13

MENDOZA	955.952	5.203.935	5,4	14
CATAMARCA	264.470	1.300.109	4,9	15
SALTA	454.576	1.944.039	4,3	16
SAN LUIS	59.981	256.432	4,3	17
SANTA FE	300.374	1.267.067	4,2	18
CHUBUT	270.847	965.477	3,6	19
CORRIENTES	598.005	2.060.127	3,4	20
LA RIOJA	348.483	870.284	2,5	21
LA PAMPA	83.810	162.623	1,9	22
GCBA	2.138.100	3.517.136	1,6	23
SANTIAGO DEL ESTERO	278.493	270.193	1,0	24
TOTAL	13.921.465	128.364.868	9,2	

Fuente: Ib ídem

Gráfico N° 19



Fuente: Ib ídem

Las provincias que han presentado un mayor aumento de su deuda a lo largo de los últimos 15 años son: Buenos Aires, Neuquén, Santa Cruz, Jujuy, Córdoba y Chaco.

4.8.3. El gasto en personal

- El porcentaje del gasto en personal (por todo concepto y cualquiera sea la forma de contratación) sobre las erogaciones totales (o corrientes) o sobre los recursos corrientes, según sea el parámetro que se adopte.
- La población servida promedio por cada agente público.

CUADRO N° 4

PROVINCIAS	Empleados por cada 1000 habitantes (población servida)				
	2008	2009	2010	2011	promedio
FORMOSA	67,3	67,8	68,4	70,9	68,6
SANTA FE	34,0	34,0	34,9	35,1	34,5
CORRIENTES	46,9	54,1	57,3	60,4	54,7
MENDOZA	42,8	44,1	45,8	49,8	45,6
CORDOBA	32,3	32,8	34,1	35,1	33,6
ENTRE RIOS	54,7	55,5	55,8	57,1	55,8
MISIONES	46,2	44,2	45,8	49,1	46,3
JUJUY	67,1	70,7	75,1	84,4	74,3
BUENOS AIRES	36,3	37,3	39,6	40,9	38,5
LA RIOJA	84,4	87,6	87,2	88,5	86,9
SALTA	42,6	46,4	47,1	47,9	46,0
CHACO	47,6	51,9	54,5	58,6	53,1
G.C.B.A.	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
T. DEL FUEGO	120,5	121,7	127,2	134,7	126,0
RIO NEGRO	64,1	64,9	68,4	75,4	68,2
TUCUMAN	46,0	48,2	49,6	51,5	48,8
LA PAMPA	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
SAN LUIS	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
SGO. DEL ESTERO	50,3	50,3	52,8	56,6	52,5
CHUBUT	61,5	68,5	72,0	76,1	69,5
CATAMARCA	96,0	95,8	99,0	97,1	97,0
SANTA CRUZ	87,2	90,8	92,7	95,4	91,6
NEUQUEN	96,3	98,2	97,6	97,2	97,3
SAN JUAN	43,0	44,6	45,9	46,4	45,0

Fuente: Ib ídem

4.8.4. El nivel del gasto

El Compromiso Federal argentino del año 2000 establece limitaciones al crecimiento de los gastos públicos o bien reducciones del mismo. Resulta sumamente difícil establecer criterios de orden general para todas las jurisdicciones. No obstante, aparece como conveniente establecer un límite de referencia con relación al nivel de algún periodo pasado que se considere normal, castigando pecuniariamente a las jurisdicciones que lo incrementen y premios para las que los reduzcan.

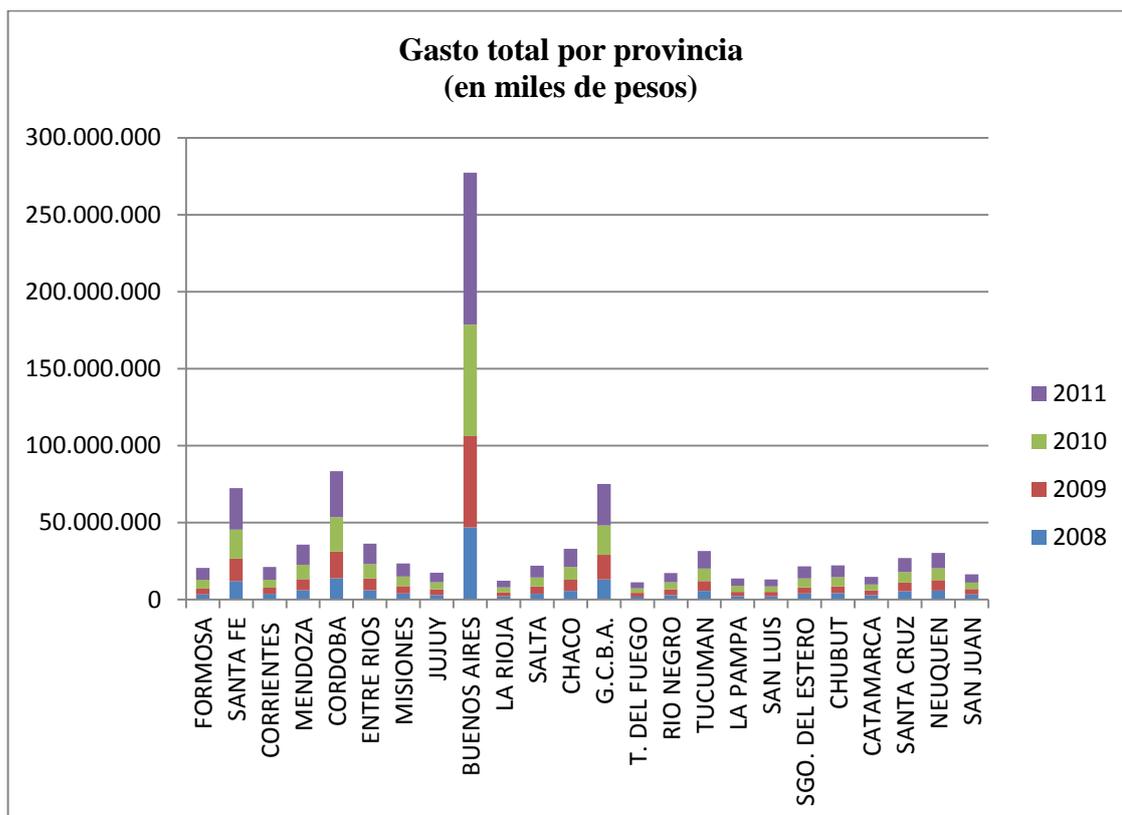
También puede discutirse si es pertinente establecer los límites para el gasto total o solo para el corriente. Algunas jurisdicciones pueden estar privilegiando la inversión en tanto que otras el consumo.

Una alternativa podría ser considerar el gasto per cápita, o sea, el gasto total dividido por la población de la respectiva jurisdicción. Esto podría ser pertinente si se estimara que el indicador adecuado debería ser algún estándar nacional de gasto por habitante. La aplicación de este criterio tendría el inconveniente de que las jurisdicciones con población más dispersa tendrían, seguramente, un gasto per cápita superior a las de población más concentrada, ya que en éstas podrían haber economías de escala en la prestación de los servicios, lo cual podría crear distorsiones en la aplicación de un patrón uniforme. Es por ello que se ha preferido utilizar el indicador del gasto total:

Tabla N° 9
GASTO TOTAL 2008 - 2011 POR CADA PROVINCIA
(miles de pesos)

PROVINCIAS	Gasto total (en miles de pesos)				2011/2008
	2008	2009	2010	2011	
FORMOSA	3.326.883,8	3.862.602,9	5.666.126,2	7.706.356,9	2,32
SANTA FE	11.998.142,1	14.677.028,5	18.769.640,8	26.959.534,3	2,25
CORRIENTES	3.687.057,9	4.101.040,4	5.192.755,1	8.235.385,9	2,23
MENDOZA	6.039.815,8	7.358.971,7	9.219.873,4	13.146.243,3	2,18
CORDOBA	13.946.422,0	17.140.939,4	22.361.627,2	30.055.021,2	2,16
ENTRE RIOS	6.133.072,8	7.513.918,9	9.508.124,6	13.210.948,7	2,15
MISIONES	3.999.974,7	4.797.747,3	6.127.595,7	8.487.182,8	2,12
JUJUY	2.959.298,7	3.717.424,6	4.607.468,3	6.259.454,7	2,12
BUENOS AIRES	46.940.336,2	59.324.730,7	72.348.659,2	98.630.970,3	2,10
LA RIOJA	2.018.572,4	2.641.342,5	3.312.610,1	4.228.164,4	2,09
SALTA	3.752.912,0	4.792.742,0	5.723.955,6	7.838.134,3	2,09
CHACO	5.680.996,5	7.148.232,8	8.358.868,2	11.745.796,7	2,07
G.C.B.A.	13.134.052,7	15.854.244,2	19.164.623,0	27.048.733,5	2,06
T. DEL FUEGO	1.993.443,0	2.353.918,6	2.907.493,9	4.065.898,6	2,04
RIO NEGRO	3.008.040,0	3.649.012,7	4.595.799,8	6.093.286,5	2,03
TUCUMAN	5.688.532,5	6.299.698,5	8.210.554,3	11.378.717,8	2,00
LA PAMPA	2.373.438,8	2.601.818,3	4.029.602,8	4.736.267,1	2,00
SAN LUIS	2.209.797,7	2.732.512,0	3.696.870,8	4.396.492,9	1,99
SGO. DEL ESTERO	3.985.515,5	3.997.321,8	5.745.265,8	7.911.527,1	1,99
CHUBUT	4.089.668,1	4.529.293,4	6.016.730,4	7.569.709,9	1,85
CATAMARCA	2.953.461,9	3.016.267,7	3.741.014,5	5.148.499,5	1,74
SANTA CRUZ	5.358.572,4	5.643.736,7	6.848.128,4	9.160.366,7	1,71
NEUQUEN	5.840.639,8	6.761.680,4	7.856.706,1	9.796.508,0	1,68
SAN JUAN	3.310.513,0	3.551.909,9	4.150.237,2	5.416.281,0	1,64
TOTAL	164431168,4	198070145	248162341,3	339227493,3	2,06

Gráfico N° 20



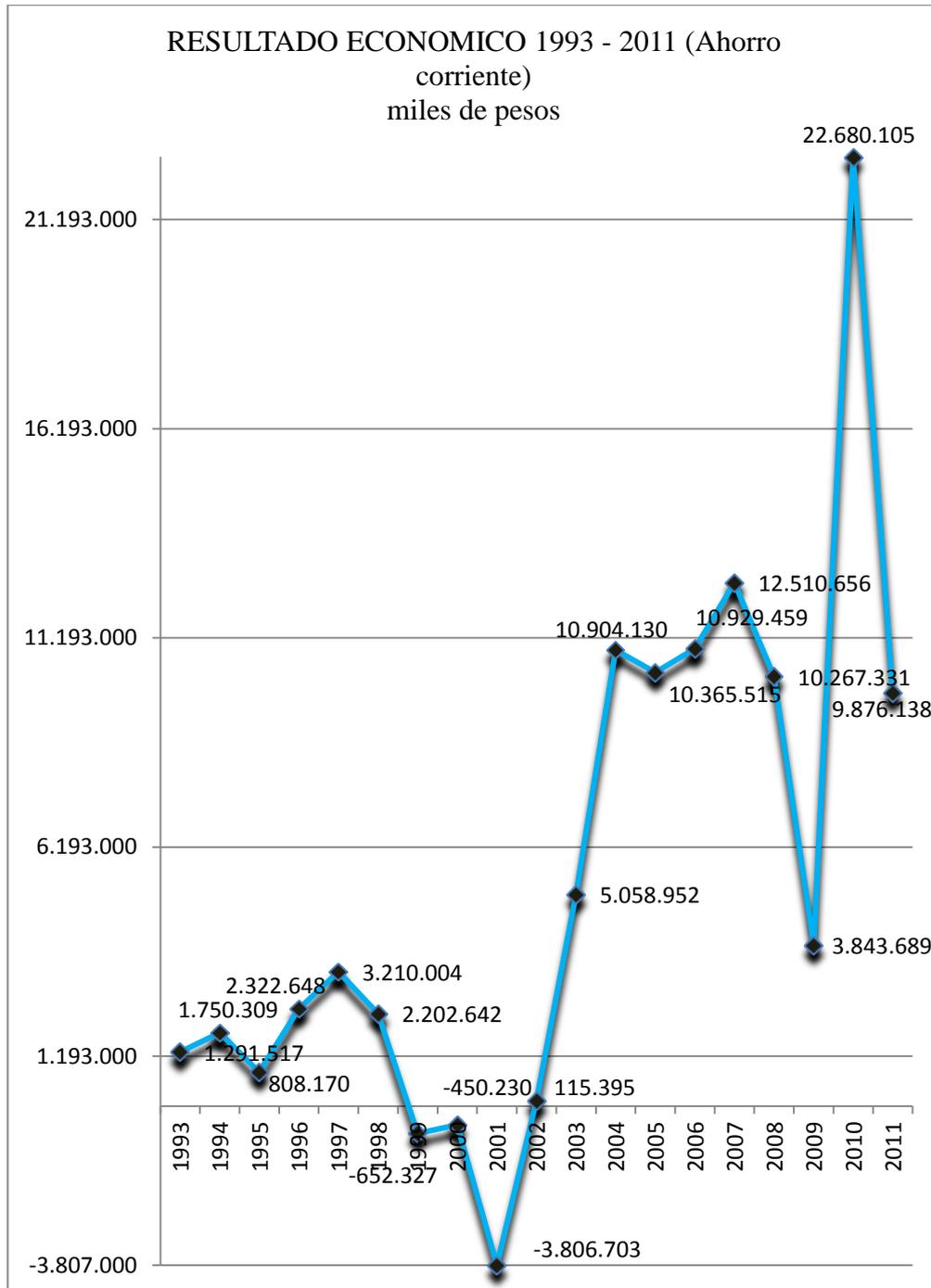
Como se observa en el cuadro anterior las provincias que más han aumentado su gasto total son: Formosa, Santa Fe, Corrientes y Mendoza. Sin embargo, todas las provincias están cercanas 2,06 que son las veces que aumentó el Gasto total consolidado entre 2008 y 2011.

4.8.5. El ahorro público

Todas las jurisdicciones deberían tener un resultado económico (ahorro público o diferencia entre ingresos y gastos corrientes) positivo tanto en sus previsiones presupuestarias como en las respectivas ejecuciones. Las jurisdicciones con resultado distinto no tendrían capacidad para realizar inversiones ni para pagar su deuda. Es decir, no pueden ser sujetos de crédito.

Una de las premisas de cualquier política de normalización fiscal que se adopte deberá atender prioritariamente la regularización de los servicios de la deuda, por lo tanto no se utiliza el Gasto primario.

Gráfico N° 21



Fuente: Ib ídem

4.8.6. El autofinanciamiento o nivel de autonomía

El bajo grado de autofinanciamiento de las provincias argentinas suele ser la base de una de las principales críticas que realizan los especialistas al régimen de federalismo fiscal en la Argentina.

Esa falta de correspondencia fiscal, es una de las notas característica del régimen actual de transferencias entre el gobierno nacional y las provincias y entre éstas y sus municipalidades dependientes. Debido a ello, la jurisdicción menor no debe enfrentar el costo político que significa percibir los recursos en su propia jurisdicción para financiar su gasto, lo cual ha tenido un resultado perverso sobre la disciplina fiscal de las provincias.

Es por ello que resulta crucial tomar medidas que alienten la mejora en el autofinanciamiento provincial. Debe reconocerse, sin embargo, la imposibilidad de lograr un vuelco significativo de la situación actual en el corto plazo. Por ello aparece como **conveniente introducir un mecanismo que premie a las jurisdicciones que eleven su porcentaje de autofinanciamiento y con castigo para aquellas que experimenten un deterioro.**

También es cierto que una provincia que aliente un aumento de su autonomía financiera, frente a las demás resultaría perdedora ya que debe afrontar mayores costos no solo políticos sino también económicos por esa autonomía, por lo que **no existen incentivos para cambiar la situación.** Por supuesto que en algunas provincias se estima que han sido muy desfavorecidas en el reparto y existe potencialidad para obtener más recursos propios y el costo político de ello se considera soportable.

4.8.7. La transparencia en la gestión

Es un elemento a tener en cuenta para calificar la conducta fiscal de las provincias, pues la transparencia favorece el control por parte del público de la gestión gubernamental. De acuerdo con la Ley Nacional N° 25152 y el Compromiso Federal del 17 de noviembre de 2000, todas las provincias deberían haber iniciado acciones para asegurar la publicidad de las cuentas públicas.

5. LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Con el fin de incluir incentivos para el comportamiento fiscal ordenado, se hace referencia a la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley N° 25917, 2004). La misma crea un Régimen de Responsabilidad Fiscal estableciendo reglas generales para el manejo de cuentas fiscales, buscando mejorar la transparencia de la gestión pública.

La Ley incluye diversos capítulos que incluyen transparencia y gestión pública, gasto público, ingresos públicos, equilibrio financiero, endeudamiento público, entre otras. De la misma se toman sólo algunos contenidos considerados los más relevantes para incentivar un adecuado comportamiento fiscal y a partir de los mismos se construyen tres variables a incluir en el distribuidor: equilibrio financiero, tasa de autofinanciamiento y endeudamiento provincial.

Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal

Con esta norma se pretendió que todas las jurisdicciones políticas del país se comprometieran a seguir cierto comportamiento fiscal sujeto a criterios de orden y sustentabilidad de sus finanzas.

No obstante, por razones constitucionales sólo podía ser obligatorio para el gobierno nacional por lo que se requería la adhesión de las provincias las que debían dictar su propio régimen, sujetando al mismo a sus municipalidades.

Inicialmente no se logró la adhesión de todas las provincias, quedando cinco de ellas al margen de la disposición nacional (Salta, Neuquén, Tierra del Fuego, San Luis y La Pampa). Sin embargo, con posterioridad se lograron nuevas adhesiones quedando al presente sólo San Luis y La Pampa fuera del régimen federal.

La disposición nacional contiene diversas normas sobre conducta fiscal, publicidad de la información relacionada y transparencia. Para los fines de este estudio se han tomado en cuenta sólo las que se refieren a aspectos fiscales.

Así pueden distinguirse **cuatro objetivos a cumplir por las jurisdicciones adheridas**:

- ✓ El incremento en el **gasto primario presupuestado** no debe superar el incremento en el PBI previsto en el marco macro fiscal.
- ✓ Los presupuestos que se aprueben anualmente deben lograr el **equilibrio financiero** o mostrar superávit.
- ✓ El **servicio de la deuda presupuestado** no debe superar el 15% de los recursos corrientes previstos para el mismo ejercicio.
- ✓ Las jurisdicciones deben constituir **fondos anticíclicos**.

La misma ley de Responsabilidad Fiscal contempla la posibilidad de que el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, a iniciativa del Foro Permanente de Directores de Presupuesto, introduzca otros indicadores fiscales que permitan medir el desempeño de las jurisdicciones adheridas. Para los fines de este trabajo se han tomado tres de estos indicadores que, a nuestro entender, son más útiles para medir si el comportamiento fiscal de las provincias es o no responsable.

Los indicadores seleccionados son los siguientes:

- ✓ El **gasto en personal como porcentaje del gasto primario**;
- ✓ Los **ingresos tributarios propios como porcentaje de los ingresos tributarios totales**;
- ✓ Los **gastos corrientes como porcentaje de los ingresos corrientes**.

El primero de estos indicadores pone en evidencia si la jurisdicción respectiva tiene un exceso de personal, lo que indicaría cierto grado de desorden administrativo y conducta clientelística. El segundo estaría midiendo el esfuerzo fiscal que realiza la provincia y podría denominarse el grado de autofinanciamiento. Finalmente, el tercero estaría midiendo la solvencia de la provincia ya que si su valor alcanza o supera el 100% indicaría que no tiene ninguna capacidad para financiar inversiones o repagar su deuda. Es decir, en otras palabras, estaría indicando si el resultado económico o ahorro público es o no positivo.

CAPÍTULO V

RESULTADOS DE LA LEY 23.548

1. PROBLEMAS OBSERVADOS

A continuación sintetizamos los principales problemas observados a lo largo del trabajo, y sobre los cuales se debería trabajar para corregirlos en el momento en que se comience a pensar en una nueva ley.

- **Nivel de complejidad.**

Como vimos en el Capítulo III del presente trabajo, laberinto mediante, que lo hace inteligible sólo para los expertos.

- **No responde con claridad a un fin determinado.**

Sino que fue aprobado sobre la base de un patrón de distribución vigente en un determinado momento.

- **No está basado en coeficientes de distribución objetivos.**

Lo que le quita legitimidad y premia a algunas provincias en detrimento de otras, sin criterio lógico.

- **Al basarse en coeficientes fijos, no ha podido acompañar los cambios ocurridos desde su sanción (lleva 25 años de vigencia).**

- **Fue reformulado innumerable cantidad de veces, muchas de ellas de manera unilateral por el Gobierno Nacional, lo que desvirtúa las ya débiles bases sobre las que se aprobó.**

- **Reduce la transparencia**

Un principio básico de la democracia es que los ciudadanos tienen derecho a saber en qué se usan los recursos que pagan en impuestos. Sin embargo, la complejidad del sistema hace difícil que un ciudadano entienda adónde van sus pagos. Esto limita la transparencia y reduce la confianza en el Estado.

- **Promueve el endeudamiento excesivo**

La Nación y las provincias tienden a gastar más cuando hay más recursos. A esto se suma que cuando hay recursos, suele ser más fácil endeudarse. El sistema actual genera incentivos para que las provincias y la Nación se endeuden demás. Han existido muchos casos en los cuales la Nación realizó un salvataje a una o más provincias, usando los fondos aportados por los ciudadanos de

todas las jurisdicciones. Este comportamiento hace que para cualquier provincia individual sea más barato endeudarse, porque si no llegara a poder pagar, existe la posibilidad de que la salven.

Para reducir la tendencia al exceso de gasto en la bonanza se podría implementar un fondo anticíclico, que acumule fondos en años de crecimiento, los cuales se gastarían durante las recesiones.

- **Castiga a la política social**

Como las transferencias a provincias se hacen en forma automática, cuanto mayor es el crecimiento, más se recauda, más dinero se envía, y en general, más se gasta. Esto es un problema para la política social, porque una buena política social requiere gastar más en momentos de recesión, proveyendo seguros de desempleo y asistencia a los más afectados por la crisis. El sistema actual dificulta esto, ya que un porcentaje alto del gasto social es ejecutado por las provincias, que como vimos, se encuentran con más recursos en los años de bonanza, y salvo que hayan ahorrado – cosa que no suele suceder – se ven obligadas a ajustar el gasto justo en el momento que más se necesita.

- **Incentiva la evasión**

El ciudadano de una provincia típica sabe que lo que él paga de IVA va a un pozo común que luego se reparte entre 24 provincias. De hecho, apenas importa cuánto se recaude en una provincia ya que lo que le llega está determinado por coeficientes ya fijos. Por lo tanto, es poca la relación entre lo que aporta el contribuyente y los bienes públicos que recibe. Distinto es el caso de una tasa municipal, que el ciudadano sabe se gastará en bienes públicos locales. Este análisis nos permite entender por qué existe tanta evasión en Argentina.

- **No existe correspondencia fiscal**

(Ver Capítulo I, pág. 11)

- **No resuelve asimetrías regionales**

Ya vimos anteriormente que uno de los principales objetivos del sistema de coparticipación es reducir las desigualdades existentes entre las provincias, y vimos que de hecho existen asimetrías regionales muy grandes. Sin embargo, para reforzar ésta afirmación, si tenemos en cuenta todos los impuestos que paga un ciudadano promedio y todos los beneficios que recibe del Estado, nos encontramos con que persisten fuertes desigualdades difíciles de justificar. En el siguiente gráfico y cuadro se observan las desigualdades en el **beneficio fiscal neto (beneficios menos aportes)** entre provincias de similar desarrollo económico y densidad de población.

Procedemos a agrupar a las provincias según PBG per cápita para el año 2012, el cual nos indicaría el nivel de desarrollo, y densidad de población registrada en el último censo del año 2010:

Cuadro N°5

“Clasificación de las provincias según nivel de desarrollo y densidad poblacional”

Censo 2010		Año 2012	
Provincia	DENSIDAD	Provincia	PBG per cápita
TIERRA DEL FUEGO*	0,13	SGO. DEL ESTERO	\$ 8.285
SANTA CRUZ	1,12	FORMOSA	\$ 9.034
LA PAMPA	2,22	JUJUY	\$ 12.710
CHUBUT	2,27	CHACO	\$ 13.109
RÍO NEGRO	3,15	CORRIENTES	\$ 14.917
CATAMARCA	3,58	SALTA	\$ 16.071
LA RIOJA	3,72	TUCUMÁN	\$ 16.593
SAN LUIS	5,63	MISIONES	\$ 20.298
NEUQUÉN	5,86	SAN JUAN	\$ 21.338
SGO. DEL ESTERO	6,41	MENDOZA	\$ 21.396
FORMOSA	7,36	ENTRE RÍOS	\$ 23.087
SAN JUAN	7,60	CATAMARCA	\$ 27.869
SALTA	7,81	LA RIOJA	\$ 31.319
CHACO	10,59	RÍO NEGRO	\$ 31.545
CORRIENTES	11,25	BUENOS AIRES	\$ 32.371
MENDOZA	11,68	CÓRDOBA	\$ 32.640
JUJUY	12,65	SANTA FE	\$ 35.294
ENTRE RÍOS	15,69	LA PAMPA	\$ 40.178
CÓRDOBA	20,01	CHUBUT	\$ 47.885
SANTA FE	24,02	SAN LUIS	\$ 50.114
MISIONES	36,96	TIERRA DEL FUEGO	\$ 51.539
BUENOS AIRES	50,80	NEUQUÉN	\$ 53.035
TUCUMÁN	64,30	SANTA CRUZ	\$ 55.673
C.A.B.A.	14450,76	C.A.B.A.	\$ 127.997

alto desarrollo y baja densidad
alto desarrollo y alta densidad
bajo desarrollo y baja densidad
bajo desarrollo alta densidad

Una vez agrupadas las provincias, calculamos los beneficios fiscales netos de cada grupo, y graficamos:

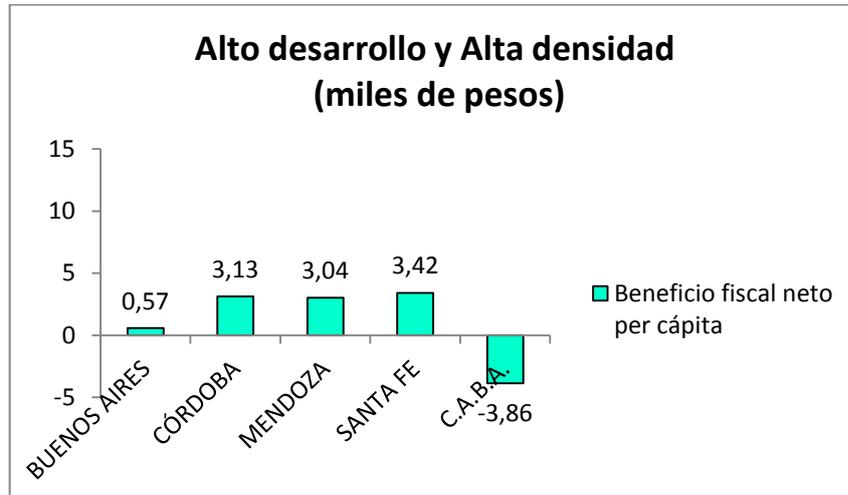
Cuadro N° 6

Alto desarrollo y alta densidad	Recaudación propia x hab.	(Cop + Transf) / población	Beneficio fiscal neto per cápita
BUENOS AIRES	1,52	2,10	0,57
CÓRDOBA	1,37	4,50	3,13
MENDOZA	1,02	4,06	3,04
SANTA FE	1,31	4,73	3,42
C.A.B.A.	5,00	1,14	-3,86

en miles de pesos

Datos recaudación promedio 2009-2010 y Beneficios 2012

Gráfico N° 22



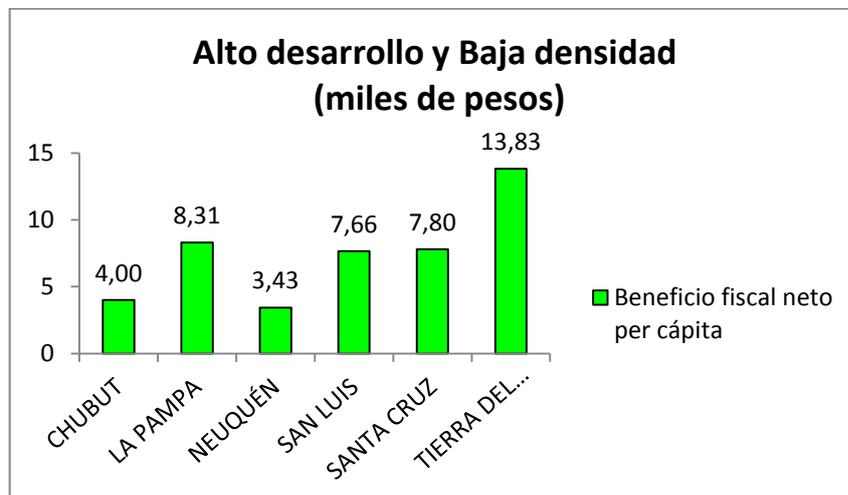
Cuadro N° 7

Alto desarrollo y baja densidad	Recaud propia x hab.	(Cop + Transf) / población	Beneficio fiscal neto per cápita
CHUBUT	1,52	5,52	4,00
LA PAMPA	1,54	9,84	8,31
NEUQUÉN	2,15	5,58	3,43
SAN LUIS	1,27	8,93	7,66
SANTA CRUZ	2,23	10,03	7,80
TIERRA DEL FUEGO	2,78	16,61	13,83

en miles de pesos

Datos recaudación promedio 2009-2010 y Beneficios 2012

Gráfico N° 23



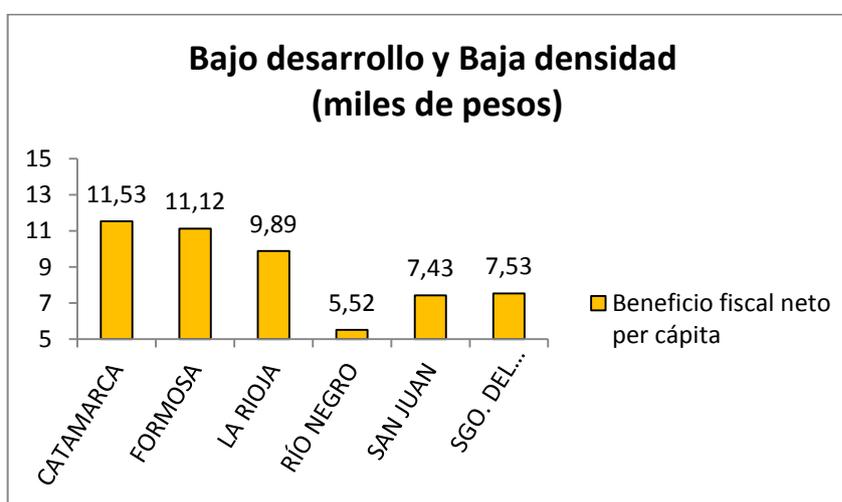
Cuadro N° 8

Bajo desarrollo y baja densidad	Recaud propia x hab.	(Cop + Transf) / población	Beneficio fiscal neto per cápita
CATAMARCA	0,76	12,28	11,53
FORMOSA	0,39	11,51	11,12
LA RIOJA	0,44	10,33	9,89
RÍO NEGRO	1,18	6,70	5,52
SAN JUAN	0,78	8,22	7,43
SGO. DEL ESTERO	0,47	8,00	7,53

en miles de pesos

Datos recaudación promedio 2009-2010 y Beneficios 2012

Gráfico N° 24



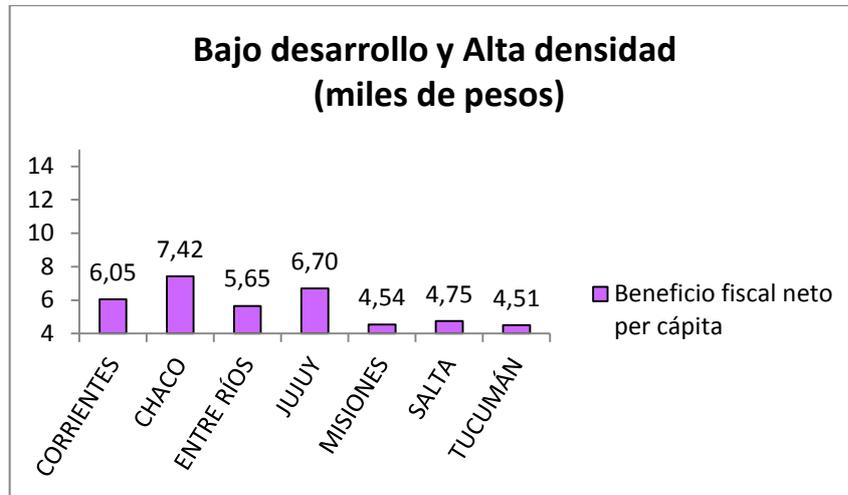
Cuadro N° 9

Bajo desarrollo y Alta densidad	Recaud propia x hab.	(Cop + Transf) / población	Beneficio fiscal neto per cápita
CORRIENTES	0,46	6,51	6,05
CHACO	0,59	8,01	7,42
ENTRE RÍOS	0,99	6,64	5,65
JUJUY	0,48	7,19	6,70
MISIONES	0,73	5,27	4,54
SALTA	0,72	5,47	4,75
TUCUMÁN	1,04	5,56	4,51

en miles de pesos

Datos recaudación promedio 2009-2010 y Beneficios 2012

Gráfico N° 25



Río Negro y Catamarca tienen similar ingreso per cápita y densidad poblacional, y sin embargo, un ciudadano de la primera recibe en neto \$6000 anuales menos que un habitante de la segunda. Y así mismo observamos fuertes diferencias dentro de los distintos grupos conformados.

A nivel promedio se puede advertir cómo, para las jurisdicciones de alta densidad, el grupo de bajos ingresos recibe por coparticipación per cápita prácticamente el doble que el grupo de altos ingresos, lo cual resultaría lógico desde el punto de vista del criterio redistributivo de recursos. Por el contrario, para el caso de las jurisdicciones de baja densidad, ambos grupos reciben en promedio prácticamente el mismo monto.

Pareciera que el reparto de fondos responde más a negociaciones políticas y accidentes históricos que a una verdadera preocupación por la igualdad de oportunidades.

2. ESQUEMA ACTUAL DE DISTRIBUCIÓN DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS COPARTICIPABLES

2.1. Impuestos coparticipados

Según Ley N° 25.570 (Acuerdo Nación-Prov. 2002), la distribución de recursos se efectúa de acuerdo a lo siguiente:

a) La Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos dispone la siguiente distribución primaria:

- 42,34% al Tesoro Nacional. De este porcentaje se destina un 0,70% a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, por el Decreto N° 702/99 y un 1,40% a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por el Decreto N° 705/03, quedando 40.24% para el Tesoro Nacional.
- 56,66% a las Provincias.

- 1% al Ministerio del Interior (Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias – ATN).
- b) No obstante, de la masa de impuestos coparticipables el Estado Nacional retiene por Leyes Nros. 24.130 y 26.078:**
 - El 15% para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos.
 - La suma de \$ 45,8 millones mensuales, para ser distribuida entre las Provincias.
- c) Además, existe en algunos impuestos un mecanismo de distribución previo a lo señalado anteriormente, que se detalla en cada uno de ellos.**

Impuesto a las ganancias

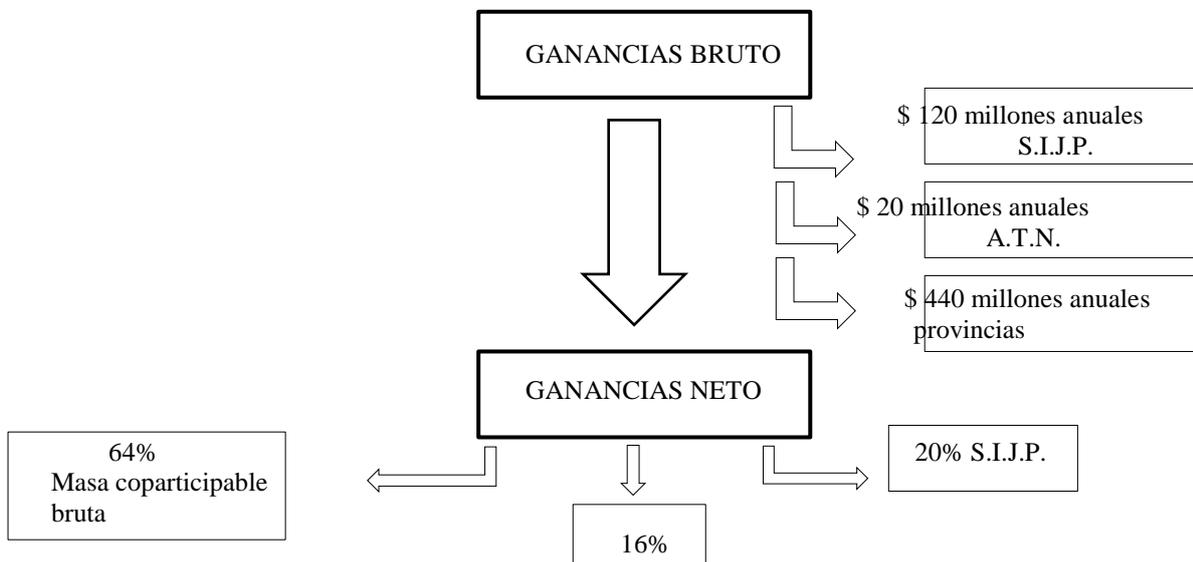
Ley N° 20.628, t.o. en 1997 y Ley N° 26.078

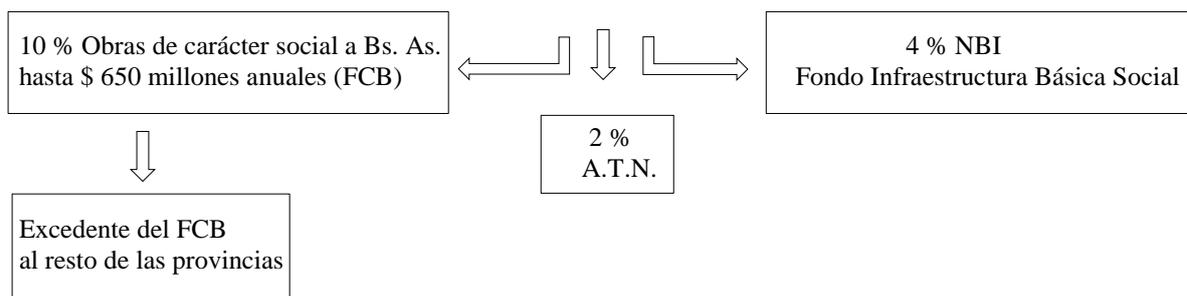
En primer término se efectúa una detracción anual de \$ 580.000.000, que se destina a:

- \$ 120.000.000 anuales para la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).
- \$ 20.000.000 anuales para refuerzo de la cuenta especial 550, “Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias” (ATN).
- \$ 440.000.000 anuales al conjunto de las provincias, para distribuir entre ellas según las proporciones establecidas en la Ley N° 23.548, incluyendo a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

El producido del impuesto, luego de la detracción, se destina:

- 20% a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).
- 10%, hasta un monto de \$ 650.000.000 anuales, a la Provincia de Buenos Aires. El excedente de dicho monto se distribuye entre el resto de las Provincias, incluyendo la de Tierra del Fuego.
- 2% al Ministerio del Interior (Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias – ATN).
- 4% a las Provincias, excepto la de Buenos Aires.
- 64% se distribuye según la coparticipación entre la Nación y las Provincias establecida en el Punto a).





A continuación tomamos el año 2012 y realizamos una serie de cálculos para ver cuál es el porcentaje final que efectivamente recibió el conjunto de las provincias en dicho año:

Impuesto a las ganancias (miles de pesos)

PROVINCIAS	Año 2012		
	10% FCB	4% NBI	Ley N°24.699 (detracción fija de 440M)
BUENOS AIRES	650000,0		95608,7
CATAMARCA	455695,1	98470,8	11991,6
CÓRDOBA	1469034,3	544925,3	38658
CORRIENTES	615031,4	365781,7	16184,4
CHACO	825342,1	447549,2	21718,8
CHUBUT	261651,7	87020	6885,6
ENTRE RÍOS	807818,4	280384,9	21258
FORMOSA	602284,5	225414,8	15849,5
JUJUY	470038,6	242462,6	12369,5
LA PAMPA	310702,4	42335,2	8175,6
LA RIOJA	342569,6	81479,5	9014,4
MENDOZA	689916,1	333637,8	18154,8
MISIONES	546507	360237,4	14382
NEUQUÉN	287145,5	110099,5	7556,4
RÍO NEGRO	417454,4	134928,6	10984,8
SALTA	634151,7	468490,7	16687,2
SAN JUAN	559253,9	148612	14716,8
SAN LUIS	377617,1	78992,5	9937,2
SANTA CRUZ	261651,7	27661,2	6885,6
SANTA FE	1478601,1	609476,3	38910
SGO. DEL ESTERO	683542,7	347055,2	17987,9
TUCUMÁN	787101,4	440428,4	20713,2
TIERRA DEL FUEGO	204055,1	19422,7	5370,0
SUB-TOTAL I	13737165,8	5494866,3	440000,0
C.A.B.A.			
Seguridad Social	27474331,4		120000,0
Fondo ATN	2747433,1		20000,0
24 JURISDICCIONES			580000,0

16% de Cop Neta de Imp Ganancias	21979465,20
20% SIJP	27474331,50
64% Masa cop bruta	87917860,80

GANANCIAS NETO	137371657,50
GANANCIAS BRUTO	137951657,50

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación fiscal con las Provincias y Ministerio del Interior (www.mininterior.gov.ar)

- Lo que reciben las provincias, por fuera de la Coparticipación neta (ley 23.548) = 13.737M (10%) + 5.494M (4%) + 440M + 20M = 19.692 M
- Y sabiendo que el 64% de ganancias va a la masa de Coparticipación Bruta, y de esta última va el 85% a Coparticipación Neta y de esta última a su vez llega a las provincias el 58,76%, entonces, decimos que llega por ésta vía, de la ley 23.548 = 43.904 M
- Finalmente sumando estas 2 vías anteriores concluimos que **las provincias en su conjunto recibieron durante el año 2012, por Impuesto a las Ganancias = 63.596 Millones** lo que equivale a un **46%** del total de recursos originados por éste impuesto.

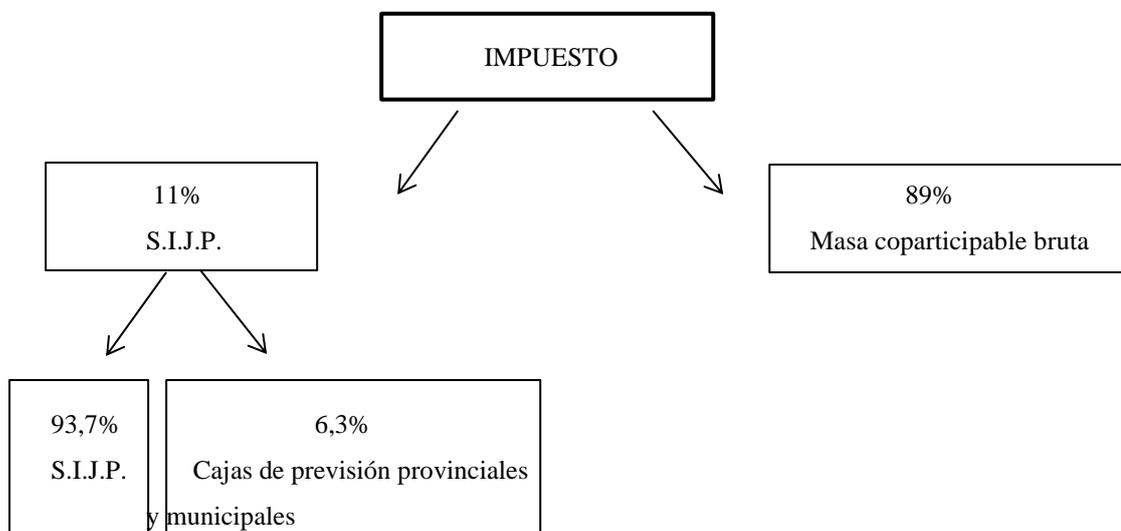
Impuesto al Valor Agregado

Ley N° 23.966, art. 5to. pto. 2 y Ley N° 26.078

De la recaudación del impuesto se detraen los reintegros a las exportaciones.

El saldo se distribuye:

- 11% a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), que a su vez se distribuye:
 - 6,27%: provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
 - 93,73%: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).
- 89% se distribuye según la coparticipación entre la Nación y las provincias establecidas en el Punto 1.



Impuestos Internos coparticipados

Ley N° 24.674

Incluye los siguientes bienes y servicios: Tabaco, Bebidas Alcohólicas, Cervezas, Bebidas Analcohólicas, Jarabes, Extractos y Concentrados, Servicio de Telefonía Celular y Satelital, Objetos Suntuarios y Vehículos Automóviles y Motores, Embarcaciones de Recreo o Deportes y Aeronaves.

Excluye el Impuesto sobre los Automotores y Motores Gasoleros y sobre los Seguros.

- 100% se distribuye según la coparticipación entre la Nación y las provincias establecidas en el Punto 1.

Impuesto a la Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas

Ley N° 23.905, Título VII

- 100% se distribuye según la coparticipación entre la Nación y las provincias establecidas en el Punto 1.

Gravamen de Emergencia sobre Premios de Determinados Juegos de Sorteo y Concursos Deportivos

Ley N° 20.630 y sus modificaciones, Decreto N° 668/74

- 80,645% se distribuye según la coparticipación entre la Nación y las provincias establecidas en el Punto 1.
- 16,130% al Fondo Especial para Bibliotecas Populares del Ministerio de Educación de la Nación.
- 3,225% al Instituto Nacional del Teatro.

Impuesto sobre el Capital de las Cooperativas

Leyes Nros. 23.427, 23.658 23.760, 25.239 y 25.791

El producido por la aplicación de la alícuota del 2% se destina:

- 50%: según la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, entre Nación y provincias, según distribución establecida en el Punto 1.
- 50%: al Fondo para Educación y Promoción Cooperativa.

Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta

Ley N° 25.063, Título V

- 100% se distribuye según la coparticipación entre la Nación y las provincias establecidas en el Punto 1.

Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria (“Impuesto al Cheque”)

Ley N° 25.413 y modificaciones

- El 70% se destina al Tesoro Nacional y lo administra el Poder Ejecutivo Nacional con destino a la atención de los gastos que ocasione la Emergencia Pública declarada por Ley N° 25.561.
- El 30% se coparticipa según Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, según distribución establecida en el Punto 1.

2.2. Impuestos NO coparticipados

Tasa de Estadística

Ley N° 23.664, Art. 1°) modificada por Ley N° 23.697, Art. 35)

- 100% se destina al Tesoro Nacional.

Derechos de Importación y Exportación

Código Aduanero - Decreto N° 2275/94 - Res. M. E. N° 11/02 y sus mod.

- 100% se destina al Tesoro Nacional.

2.3. Impuestos con Asignación Específica

Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y Gas Natural

Ley N° 23.966, Título III, Cap. IV

Ley N° 24.699, art. 2° y Ley N° 26.078

El gravamen sobre las **Naftas, Gasolina Natural, Solvente, Aguarrás y a los productos compuestos por una mezcla de hidrocarburos**, en la medida que califiquen como naftas de acuerdo a las especificaciones técnicas de la reglamentación respectiva, se distribuye:

- 21% a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).
- 79% restante:
 - . 29% al Tesoro Nacional.
 - . 29% a las provincias.
 - . 42% al Fondo Nacional de la Vivienda.

El producido del impuesto que grava el **Gasoil, Diesel-oil, Kerosene y el Gas Natural Comprimido** se destina a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Impuestos a la Energía Eléctrica

Ley N° 23.681

El recargo del 6% sobre el precio de venta de la electricidad aplicadas a los consumidores finales se destinará al Fondo de la Empresa Servicios Públicos Sociedad del Estado de la Provincia de Santa Cruz, cuya finalidad única y exclusiva es la atención de la obra de interconexión de la provincia de Santa Cruz con el Sistema Argentino de Interconexión (S.A.D.I.).

- . **Ley N° 24.065 Art. 70 y Ley N° 26.078**

El Fondo Nacional de la Energía Eléctrica se constituye con un recargo sobre las tarifas que pagan los compradores del mercado mayorista y se destina:

- a) El 0,70% a remunerar a la energía generada por sistemas eólicos que se vuelquen a los mercados mayoristas y/o se destinen a la prestación de servicios.
- b) El 19,86% al Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal.
- c) El 79,44% al Fondo Subsidiario para compensaciones regionales de tarifas a usuarios finales y al Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior.

Impuesto sobre el Gas Oil y el Gas Licuado para uso Automotor

Leyes Nros. 26.028 y 26.454

La alícuota del impuesto del 22% se distribuye de acuerdo a lo siguiente:

- a) El 20,20% en forma exclusiva y específica al Fideicomiso que conforma el Sistema de Infraestructura del Transporte (SIT), constituido conforme a lo establecido por el Título II del Decreto N° 976/2001, con las reformas que le introdujeran los Decretos Nros. 652/2002 y 301/2004.
- b) El 1,80% de la alícuota para compensaciones tarifarias al sistema de servicio público de transporte automotor de pasajeros de áreas urbanas y suburbanas bajo jurisdicción municipal y provincial, con excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Recargo sobre el Gas Natural y el Gas Licuado de Petróleo

Ley N° 25.565, art. 75

El recargo aplicable está destinado al Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas y tiene el objeto de financiar: a) las compensaciones tarifarias para la región Patagónica, Departamento Malargüe de la provincia de Mendoza y de la región conocida como "Puna", que las distribuidoras o subdistribuidoras zonales de gas natural y gas licuado de petróleo de uso domiciliario, deberán percibir por la aplicación de tarifas diferenciales a los consumos residenciales, y b) la venta de cilindros, garrafas, o gas licuado de petróleo, gas propano comercializado a granel y otros, en las provincias ubicadas en la Región Patagónica, Departamento Malargüe de la provincia de Mendoza y de la Región conocida como "Puna".

Impuesto sobre la transferencia o importación de naftas y gas natural destinado a GNC

Ley N° 26.181

El producido del impuesto integra el Fideicomiso de Infraestructura Hídrica y tiene afectación específica al desarrollo de proyectos, obras, mantenimiento y servicios de infraestructura hídrica, de recuperación de tierras productivas, de control y mitigación de inundaciones y de protección de infraestructura vial y ferroviaria.

Impuesto Sobre los Bienes Personales

Ley N° 23.966, Título VI, art. 30 y Ley N° 26.078

En primer término se detrae en forma mensual la suma de \$250.000 para ser transferida al Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (I.N.C.U.C.A.I.) para el financiamiento del Registro Nacional de Donantes de Células Progenitoras Hematopoyéticas.

El resto de la recaudación se distribuye como sigue:

- 93,73% según la Ley de Coparticipación Federal, pero sin formar parte de los recursos coparticipables, por lo que no sufren las detracciones del 15% con destino a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y de la parte proporcional de los 45,8 millones de pesos mensuales que se distribuye entre las Provincias.
- 6,27% entre las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Impuesto sobre los Videogramas Grabados

Ley N° 17.741, modificada por Ley N° 24.377

Se destina al Fondo de Fomento Cinematográfico.

Impuesto a las Entradas de Espectáculos Cinematográficos

Ley N° 17.741, modificada por Ley N° 24.377

Se destina al Fondo de Fomento Cinematográfico.

Fondo Especial del Tabaco

Ley N° 19.800 y sus modificaciones

Los importes recaudados se destinan a subsidiar a los productores tabacaleros y otras actividades.

Impuesto a los Pasajes al Exterior

Ley N° 25.997

Se destina a la Secretaría de Turismo.

Adicional de Emergencia sobre Cigarrillos

Leyes Nros. 24.625 y 26.658

Se destina a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo)

Ley N° 26.545

• Impositivo:

Se distribuye:

- 70% a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).
- 30% a las Provincias, de acuerdo a distribución secundaria prevista en la

Ley de Coparticipación Federal, incluyendo a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

• **Previsional:**

Se destina a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Impuestos Internos – Automotores Gasoleros

Ley N° 24.674

Se destina a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Impuestos Internos - Seguros

Ley N° 24.674

Se destina al Tesoro Nacional.

Impuesto a los Servicios de Comunicación Audiovisual

Ley N° 26.522 y Decreto N° 1225/10

El producido del impuesto se destina:

- 25 % al Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales.
- 10 % al Instituto Nacional del Teatro.
- 20 % a Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado.
- 28 % a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual.
- 5 % a la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual.
- 10 % para proyectos especiales de comunicación audiovisual y apoyo a servicios de comunicación audiovisual, comunitarias, de frontera y de los pueblos originarios.
- 2 % al Instituto Nacional de Música.

Impuesto sobre el abono de telefonía celular

Ley N° 26.573 y Decreto N° 583/10

Se destina al Ente Nacional de Alto Rendimiento Deportivo.

3. FONDO PARA LA REPARACIÓN DEL CONURBANO ¿CÓMO SE VIO PERJUDICADA LA PROV. DE BS. AS.?

Fue creado exclusivamente para la provincia de Buenos Aires, en **1992**, para compensar justamente el desequilibrio de su porción en el reparto de la torta frente a su acumulación de población, pobreza y diversas problemáticas sociales. Se fijó en el **10% de Ganancias**, con destino a obras de infraestructura en el Conurbano. Pero en **1995**, cuando el monto rondaba los 600 millones de pesos anuales, se dictó una ley que **congeló el monto a percibir por el Estado bonaerense en 650 millones**, mientras que el resto del 10% de Ganancias se repartiría entre las demás provincias.

Dieciocho años después, e inflación argentina mediante, el resultado es imaginable: Buenos Aires, con 15,5 millones de habitantes, recibe por ese concepto 650 millones por año, mientras que siete provincias, con poblaciones que tienen entre 127 mil y 3,2 millones de habitantes, ya perciben mucho más que el Estado bonaerense.

3.1. En busca de una reforma

En este marco, la decisión tomada en el gabinete de Scioli es dar, centralmente, la pelea por una reforma que eleve el ingreso bonaerense por el Fondo del Conurbano.

Una razón central es que una modificación del sistema general de coparticipación -en la que la Nación y/o algunas provincias deberían perder puntos para que se eleven los de Buenos Aires- requiere no sólo la sanción de una ley sino que ésta sea ratificada en las 24 Legislaturas distritales. Y en cambio los términos de distribución del Fondo del Conurbano pueden modificarse “simplemente” con la sanción de una ley.

LEY 24.621, 1995 (entró en vigencia en 1996): El producido del **Impuesto a las GANANCIAS**, se destinará:

- a- El veinte por ciento (**20%**) **al Sistema de Seguridad Social**, para ser destinado a la atención de las Obligaciones Previsionales Nacionales.
- b- El diez por ciento (**10%**) **hasta un monto de \$ 650.000.000 anuales** convertibles según Ley N° 23.928, **a la provincia de Buenos Aires**, proporcionados mensualmente, el que será incorporado a su coparticipación, con destino específico a obras de carácter social, y exceptuados de lo establecido en el inciso g) del artículo 9° de la Ley N° 23.548. El excedente de dicho monto será distribuido entre el resto de las provincias, en forma proporcionada mensualmente, según las proporciones establecidas en los artículo 3° y 4° de la Ley N° 23.548 incluyendo a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur según las disposiciones vigentes.
- c- Un dos por ciento (**2%**) **a refuerzos de la cuenta especial 550 "Fondo de Aporte del Tesoro Nacional de las Provincias"**.

- d- El cuatro por ciento (**4%**) se **distribuirá entre todas las jurisdicciones provinciales, excluida la de Buenos Aires conforme el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas**. Los importes correspondientes deberán ser girados en forma directa y automática. Las jurisdicciones afectarán los recursos a obras de infraestructura básica social, quedando exceptuados de lo establecido en el inciso g) del artículo 9° de la Ley N° 23.548.

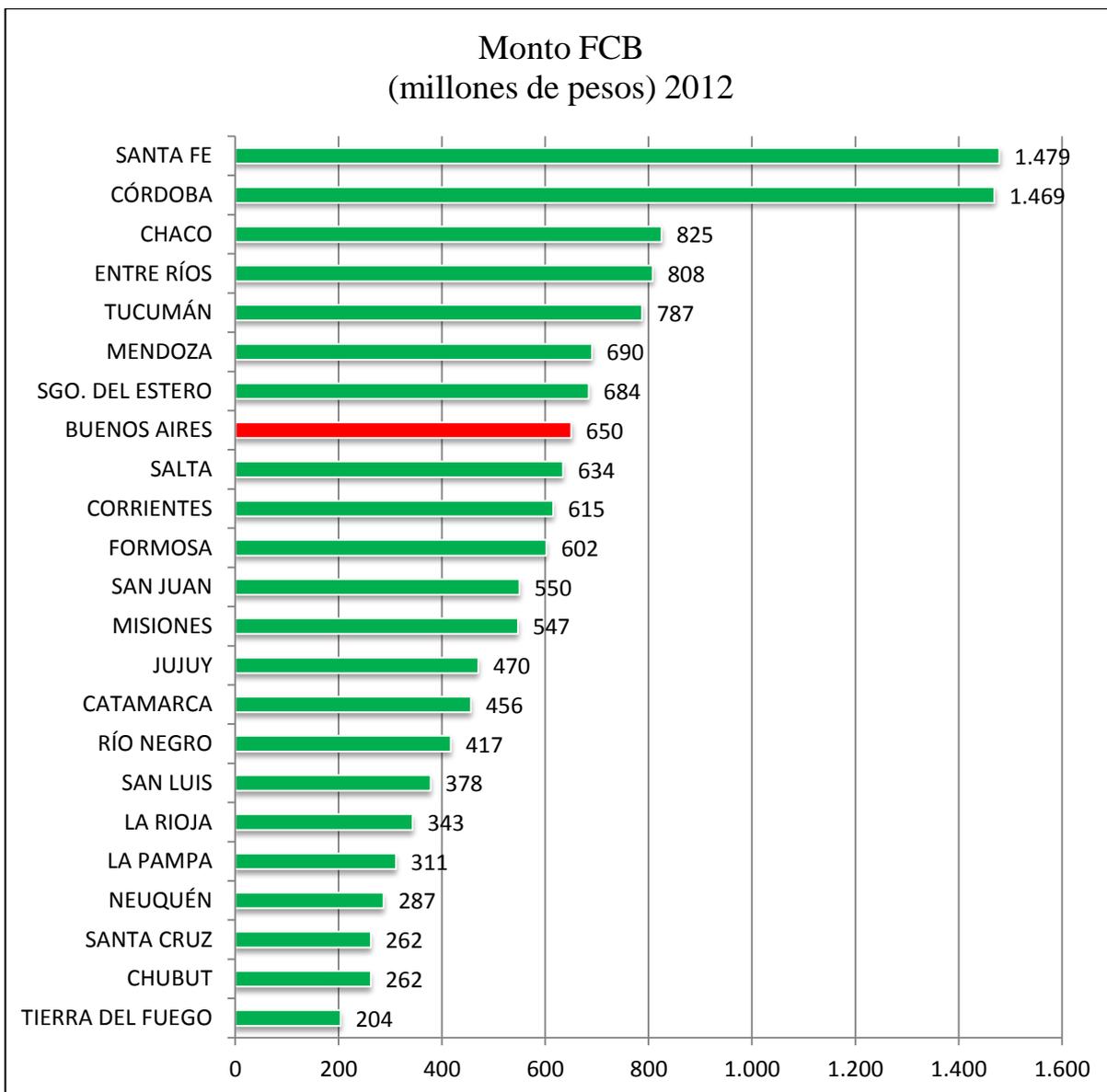
- e- El sesenta y cuatro por ciento (**64%**) **restante se distribuirá entre la Nación y el conjunto de las jurisdicciones provinciales** conforme a las disposiciones de los artículos 3° y 4° de la Ley N° 23.548.

De la parte que corresponde a la Nación por el inciso a) del artículo 3° de la Ley N° 23.548, las jurisdicciones provinciales, excluida la provincia de Buenos Aires, recibirán durante 1996 una transferencia del Gobierno Nacional de \$ 6.000.000 (pesos seis millones) mensuales. Durante 1997 esa transferencia del Gobierno Nacional se elevará a \$ 18.000.000 (pesos dieciocho millones) mensuales, de los cuales \$ 12.000.000 (pesos doce millones) se detraerán del inciso a) del artículo 3° de la Ley N° 23.548 y los \$ 6.000.000 (pesos seis millones) restantes del inciso c) del presente artículo. Las provincias no podrán recibir a partir de 1996 un importe menor al percibido durante 1995 en concepto de Coparticipación Federal de Impuestos conforme Ley 23.548 y la presente modificación, así como también los Pactos Fiscales I y II.

3.2. Ranking de beneficios del FCB

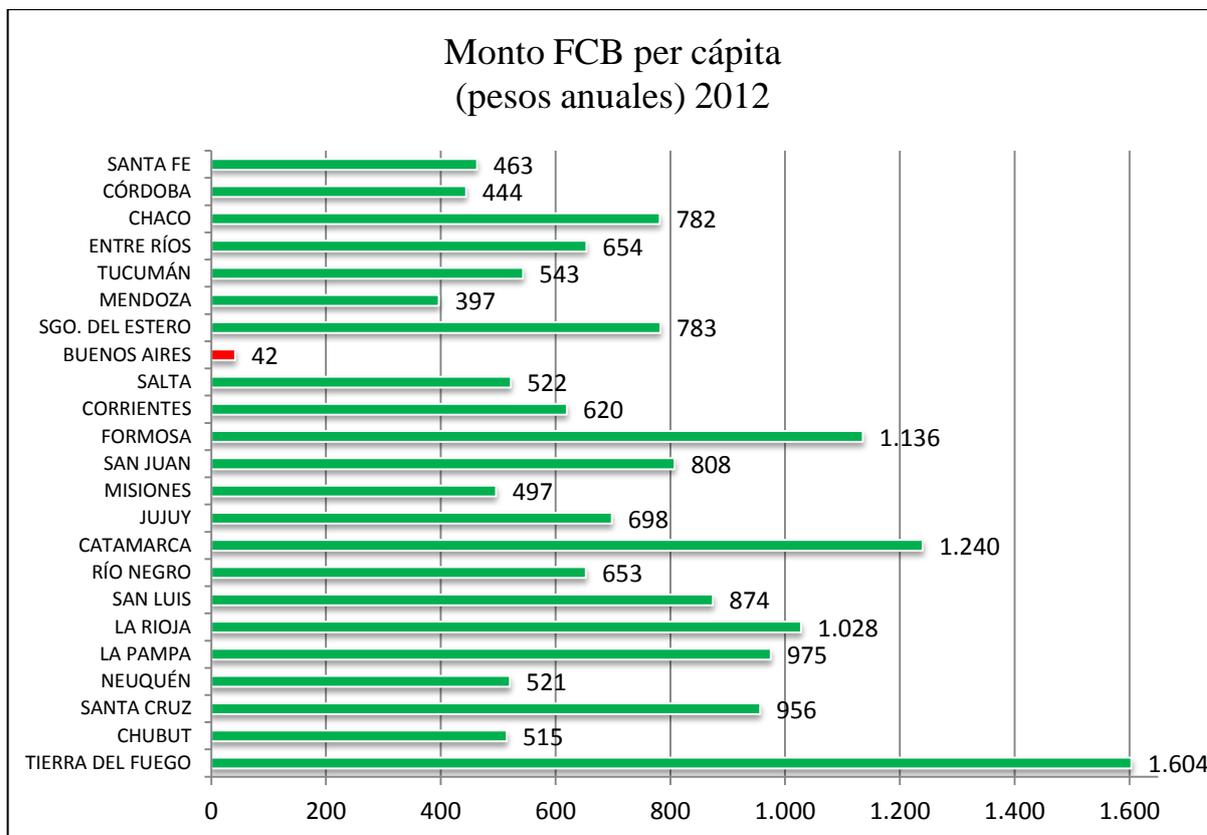
En julio de 2012, durante la anterior disputa entre el Ejecutivo bonaerense y el Ejecutivo nacional por los recursos fiscales, ya se sabía que la provincia de Buenos Aires era la 8va. en el ranking de beneficios del Fondo del Conurbano, detrás de Santa Fe, Córdoba, Chaco, Tierra del Fuego, Entre Ríos, Santiago del Estero y Mendoza. En febrero de 2013, la situación no ha cambiado mucho.

Gráfico N° 26



Fuente: elaboración propia en base a datos del Diario La Nación 2013

Gráfico N° 27



Fuente: elaboración propia en base a datos del Diario La Nación 2013

Las necesidades fiscales de la provincia de Buenos Aires rondan los \$ 12.000 millones: es el dinero que la Provincia no recibe del Tesoro Nacional a causa del congelamiento del Fondo del Conurbano, asignación creada en los años '90, sobre la base del reparto del 10% de lo que la Nación recauda por el Impuesto a las Ganancias. Fue el resultado de un acuerdo entre el Presidente de la Nación (Carlos Menem), el administrador del Tesoro Nacional (Domingo Cavallo) y el vicepresidente saliente que sería gobernador bonaerense (Eduardo Duhalde), para recuperar una parte de los puntos de coparticipación que la Provincia había resignado años antes (cesión de Antonio Cafiero a Raúl Alfonsín). Esos recursos serían administrados por la Provincia. Pero en 1996 (el administrador del Tesoro Nacional era Roque Fernández, y Carlos Menem ya no era un aliado de Eduardo Duhalde sino todo lo contrario), el Ejecutivo nacional le aplicó un tope a Buenos Aires: \$ 650 millones / US\$ 650 millones (porque era dinero convertible). Y el resto del 10% de Ganancias se redistribuyó entre las restantes provincias.

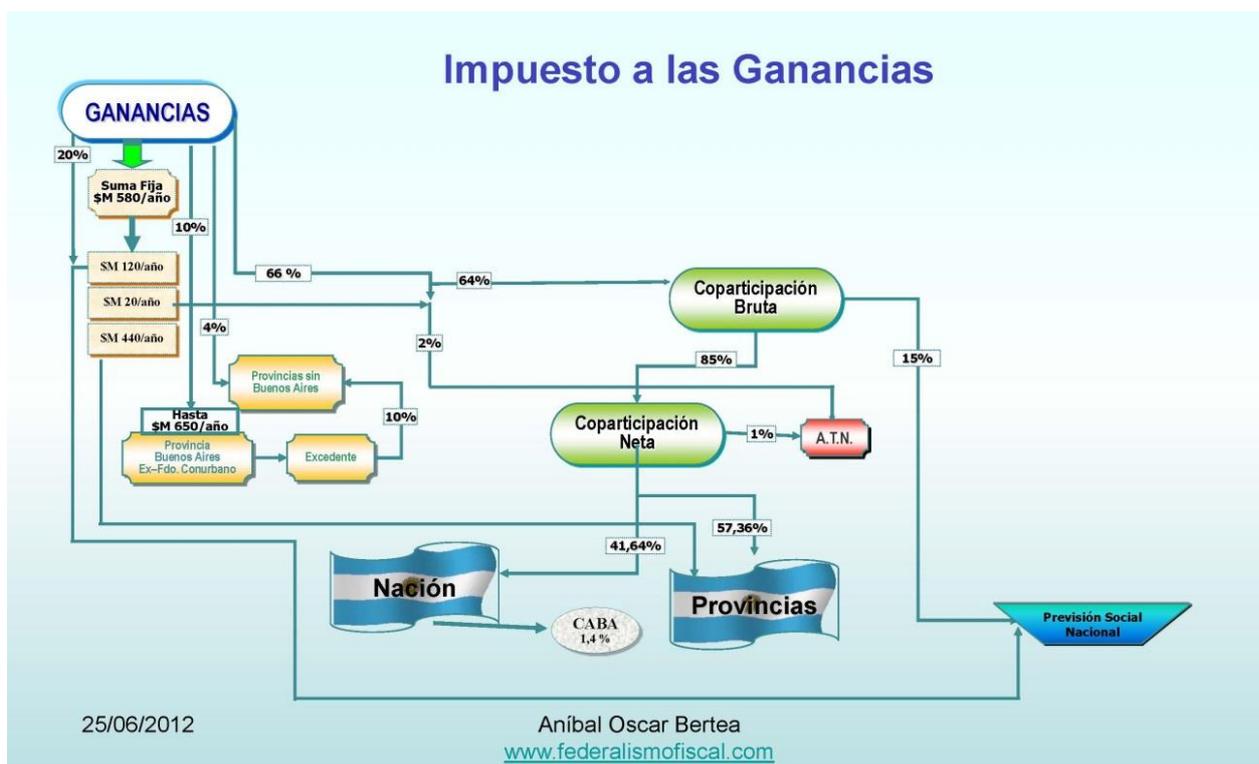
La Nación nunca actualizó el monto bonaerense: \$ 650 millones, mientras que la recaudación de Ganancias aumentó, beneficiando el mecanismo de redistribución de las otras provincias.

Varias provincias, con menor cantidad de habitantes y una participación más baja en el Producto Bruto, superan holgadamente a Buenos Aires como beneficiarias de esos giros nacionales. Santa Fe y Córdoba reciben casi el doble que Buenos Aires. Por eso el gobierno de Daniel Scioli afirma que el déficit estructural que padece la Provincia no hay que rastrearlo en su gestión sino en la cesión de varios puntos de coparticipación durante la década del '80, el tope de \$ 650 millones que la Nación le puso al Fondo del Conurbano, y la fijación de las transferencias por los servicios descentralizados en los años '90.

Algunos datos sobre la sorprendente situación fiscal:

- En 1996 el Fondo del Conurbano era el equivalente al 10% del Impuesto a las Ganancias. Por el tope de \$650 millones, hoy es 0,4%.
- Hay 7 provincias que reciben más recursos que la Provincia de Buenos Aires por el Fondo del Conurbano.

Gráfico N° 28



4. TRANSFERENCIAS DICREcionales

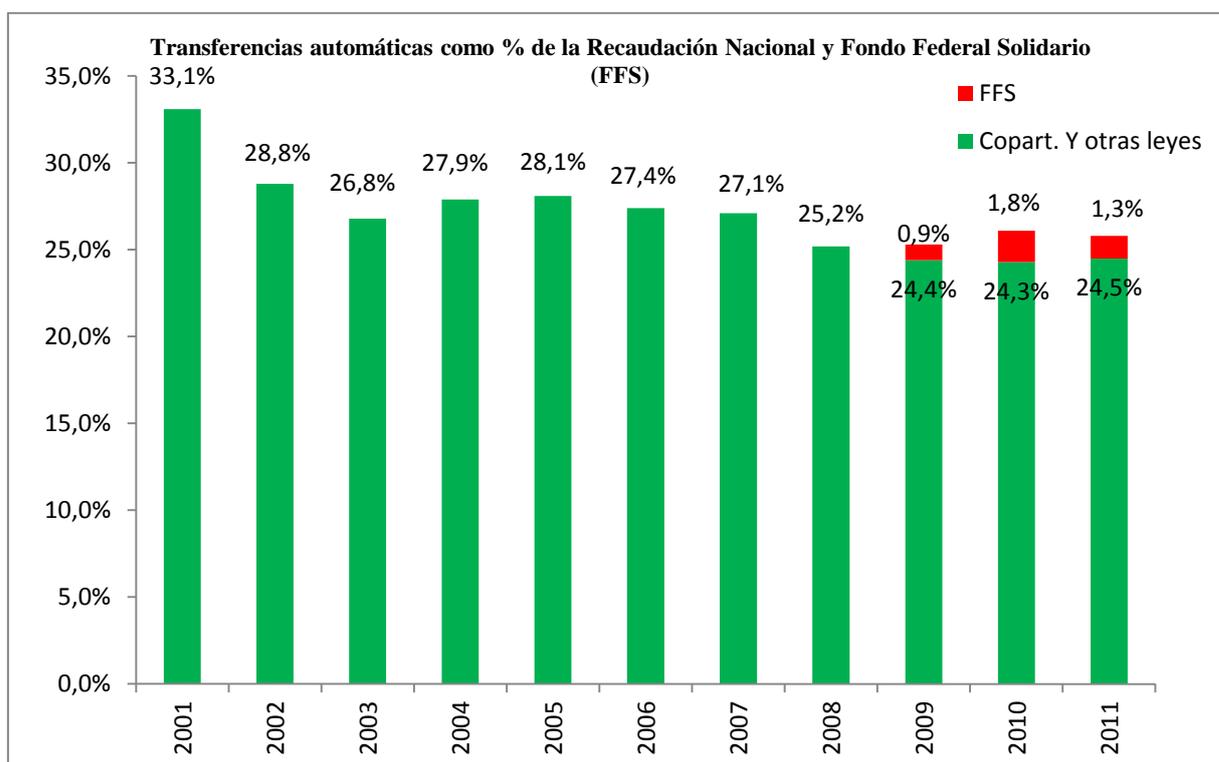
Durante los últimos diez años de crecimiento económico, el gobierno nacional logró apropiarse de una parte cada vez mayor del producto nacional: (a) creció la recaudación como proporción del PBI de 23% a 35%; (b) creció la recaudación nacional como proporción de la recaudación total de 84% a 86%; y (c) aumentó la proporción de las transferencias discrecionales

sobre las transferencias totales. En términos nominales el gobierno nacional recaudó en 2011 640% más que en 2003.

Actualmente la situación fiscal de la Nación y las provincias ha empeorado debido al deterioro de la economía. Este año la Nación cerraría con un déficit financiero del orden de los \$93.000 millones, mientras que el rojo financiero provincial alcanzaría los \$21.000 millones. Ante esta situación, el gobierno nacional cuenta con ingresos que no están disponibles para las provincias: las transferencias del BCRA y de la ANSES y el impuesto inflacionario que juntos representan aproximadamente 3,5% del PBI.

La tercera vía por la cual aumentó la apropiación del producto por parte del gobierno nacional es la reducción de las transferencias automáticas y el aumento de las transferencias discrecionales. Como se observa en el siguiente gráfico, las automáticas representan una proporción cada vez menor de la recaudación nacional: entre 2001 y 2011 pasaron de 33,1% a 25,8% (a pesar de que desde 2009 se incluye dentro de las transferencias automáticas al Fondo Federal Solidario¹⁵). Esta pérdida de participación es producto del surgimiento de nuevos recursos no coparticipables (retenciones, impuesto a débitos y créditos, etc.).

Gráfico N° 29

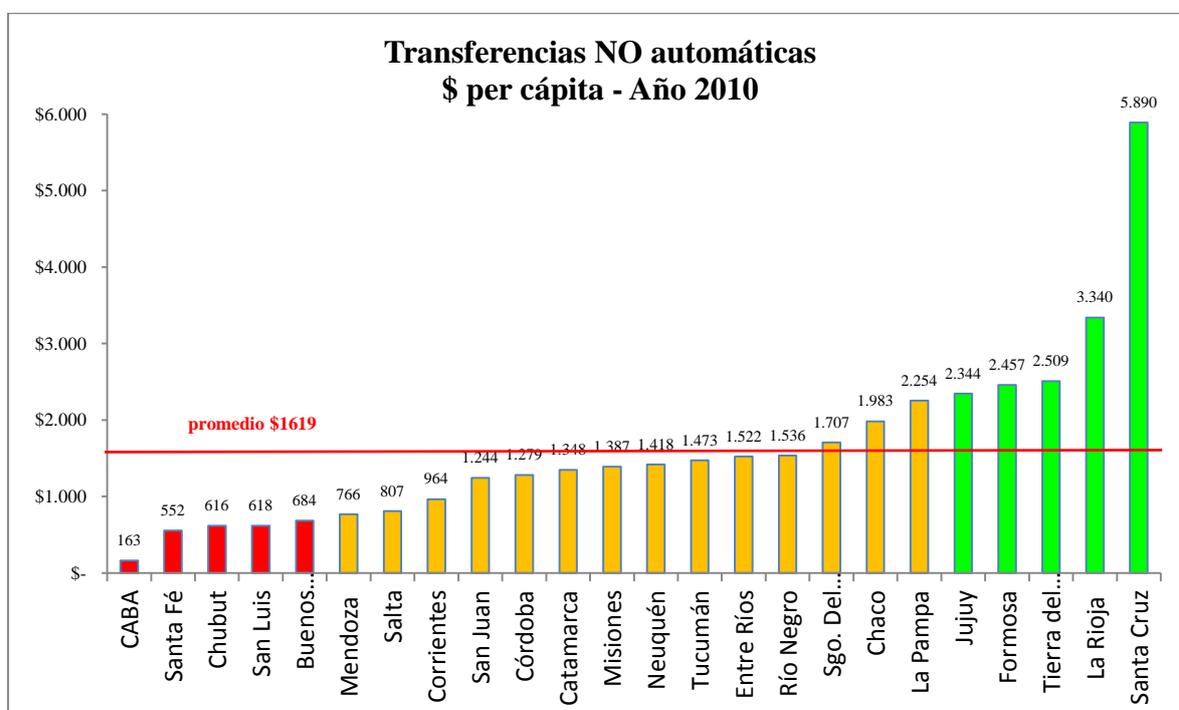


Fuente: MECON

¹⁵ El Fondo Federal Solidario es una forma de “coparticipar” parte de los ingresos por retenciones. El FFS se integra por el 30% de los montos recaudados en concepto de derecho de exportación de soja en todas sus variedades y sus derivados y se transfiere en forma automática y diariamente conforme a los porcentajes de coparticipación establecidos en la Ley N° 23.548 y modificatorias. Las provincias, a su vez, deben establecer también un régimen de reparto automático para transferir a sus municipios no menos de 30% del total de los fondos recibidos.

Las **transferencias discrecionales** pasaron de representar 1,7% del PBI en 2003 a 2,3% en 2010; en términos corrientes pasaron de \$6.444 millones en 2003 a \$33.478 millones en 2010, lo que significa un aumento de 419%. Además, varían notablemente entre los gobiernos subnacionales y están muy correlacionadas con la afinidad política, lo cual significa una herramienta a disposición del gobierno nacional para alinear voluntades. Si se toman los montos per cápita de las transferencias no automáticas de 2010 se observa que cada misionero recibió \$1.387, cada bonaerense \$684 y cada santacruceño \$5.890, mientras que el promedio de todas las provincias fue de \$1.619. Si tenemos en cuenta que Santa Cruz ya se ve beneficiada por una mayor coparticipación, llama la atención que las transferencias discrecionales la beneficien tanto más que a distritos con menor ingreso per cápita y mayor porcentaje de pobreza.

Gráfico N° 30



Fuente: Ib ídem

Este fenómeno de dependencia cada vez mayor del gobierno nacional y de discrecionalidad creciente se torna más visible con la desaceleración económica que atraviesa el país y que repercute en la situación fiscal de provincias y Nación.

Una diferencia clave es que la Nación puede hacer frente (aunque no sin consecuencias) a este empeoramiento fiscal con transferencias del BCRA y de la ANSES. En cuanto a las provincias, su situación fiscal se viene deteriorando desde 2005. Tras alcanzar el pico de ahorro en 2004, el deterioro fiscal primario de las provincias ha sido continuo y negativo desde 2008. En 2010 el resultado fiscal provincial hubiera sido negativo de no ser por los fondos de A.T.N. (Aportes del Tesoro Nacional).

En definitiva, en un contexto de desaceleración económica el gobierno nacional les exige a los gobernadores ajustar de forma descentralizada y descoordinada. Si la Nación tuviera margen de política podría evitar el ajuste provincial como lo hizo en la crisis de 2009, a través del Fondo Federal Solidario, el programa federal de desendeudamiento de las provincias argentinas y obra pública. Hoy no dispone de ese margen.

CAPÍTULO VI

HACIA UNA NUEVA LEY

1. LINEAMIENTOS GENERALES PARA UNA NUEVA LEY

El objetivo de este capítulo es proponer los lineamientos generales para una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos que el Congreso Nacional debería estudiar, debatir y sancionar. Se trata de una propuesta de transición, que parte de la situación actual e incorpora elementos básicos para conformar hacia el futuro un régimen más estable y con mejor diseño.

Cabe destacar que el análisis realizado no es exhaustivo y muestra los lineamientos generales de un proyecto, principalmente la formación de la masa coparticipable, la distribución primaria y los coeficientes de distribución secundaria.

A continuación, esbozamos algunos principios que debería contemplar una reforma al sistema de coparticipación:

- **Garantizar un piso mínimo de bienes públicos por habitante:** Para promover la igualdad de oportunidades, cada provincia debería recibir un nivel de recursos por habitante que le permita brindar a cada ciudadano un nivel de bienes públicos básicos. Una vez definido este nivel, las provincias que no pueden recaudar por sí solas los recursos necesarios para cubrir ese nivel mínimo, deberían recibir las transferencias necesarias. Un ejemplo de este sistema en la práctica es el caso de Canadá, en el cual se calcula la recaudación potencial de cada provincia, y se le entrega a cada una la diferencia entre los recursos mínimos necesarios y la recaudación potencial. Una vez garantizado este piso mínimo, cualquier transferencia adicional debería hacerse teniendo en cuenta criterios objetivos. Por ejemplo, las provincias más pobres o con menor densidad de población probablemente deberían recibir más recursos per cápita.
- **Sistema de premios y castigos al desempeño:** las jurisdicciones deben asumir compromisos respecto al equilibrio fiscal, control del gasto, límites para el endeudamiento, etc. (**Incentivos de responsabilidad fiscal**).
- **Reglamentar, fortalecer e implementar la Ley de Responsabilidad Fiscal:** Para evitar el endeudamiento excesivo, la Nación y las provincias deberían reglamentar y asegurar el cumplimiento de la ley de responsabilidad fiscal. A su vez, se debería limitar la capacidad del gobierno nacional de realizar salvatajes financieros arbitrarios. Por último, deberían reglamentarse sanciones efectivas para los funcionarios que incumplan y endeuden demás a sus jurisdicciones.

- **Simplificar el sistema de reparto:** Para aumentar la transparencia, debería simplificarse el reparto de recursos entre la Nación y las provincias. La multiplicidad de fondos existentes, detracciones de la masa coparticipable y demás elementos innecesarios del laberinto deberían eliminarse, y ser reemplazados por fórmulas sencillas que no alteren significativamente la situación actual (con la finalidad de disminuir la discrecionalidad en la distribución de recursos). Para ello se deberían eliminar las transferencias por fuera del sistema, formando una **masa única de recursos**.
- La distribución en base a **criterios objetivos**, algunos de los cuales deben tener carácter dinámico a fin de estimular el mejoramiento del desempeño con el incremento en la participación y **evitar la continuidad de los estados de carencia**.
- **Incluir a la CABA en la distribución** secundaria y contemplar que el costo de los servicios locales que recibe del Gobierno Nacional (justicia, policía, etc.) sean descontados de su participación en tanto se mantenga esa situación.
- **Implementación gradual** del nuevo régimen: Los nuevos coeficientes se aplicarían a los incrementos de recaudación fiscal central sobre el año base. La distribución secundaria del año base sería constante. Ninguna provincia tendría disminuciones en el monto total de su coparticipación.
- **Organismo Fiscal Federal:** debe tener un órgano para la concertación de políticas y otro para la fiscalización del régimen y dirimir conflictos.
- **Fondo p/ emergencias y desequilibrios financieros** de las provincias (aportes no reintegrables o prestamos, según el caso). Consecuentemente, **deben eliminarse absolutamente los ATN**.
- La **previsibilidad y certidumbre** de las transferencias es parte de la regla (Ley de Coparticipación). La coparticipación según lo recaudado en el período t-1 da certidumbre a los gobiernos provinciales sobre el monto de transferencias que pueden disponer durante el ejercicio fiscal. Parte de la regla es el compromiso de **no negociar modificaciones (por ejemplo pre-coparticipaciones) por el período de vigencia**. El control del cumplimiento es simple y quedará a cargo del Organismo Fiscal Federal, como instancia técnica, y del Congreso Nacional, como instancia política. Si durante la vigencia de la Ley se acuerdan descentralizaciones de impuestos y/o gastos, se celebrarán acuerdos entre la Nación y las provincias para cuantificar el impacto y las medidas compensatorias. El Organismo Fiscal Federal será el encargado de realizar los cálculos correspondientes. Por ejemplo, si se acuerda descentralizar un gasto, se calculará la disminución del costo en el presupuesto nacional y el impacto en el presupuesto de cada una de las provincias. Los arreglos (Leyes convenio de descentralización) pueden considerar la evolución temporal de los gastos transferidos hasta el momento de vencimiento de la Ley de Coparticipación. En ese momento, los servicios transferidos se podrán incluir en el régimen general. Un mecanismo similar operará para la descentralización tributaria.

2. BASES PARA UNA NUEVA COPARTICIPACIÓN (SEGÚN EL ART. 75 DE LA C.N.)

- ✓ Responsabilidad local de gastos que hoy son impropriamente federales, por ejemplo: justicia local de CABA, policía de CABA, YCF. Creación de la Autoridad de Servicios Metropolitanos. Transporte, FC urbano, subterráneos, vialidad local, agua potable y cloacas, servicios públicos de energía eléctrica y gas. Estos gastos serán considerados locales.
- ✓ Caja única central: eliminación de las múltiples cajas sectoriales con asignaciones diferentes.
- ✓ Se coparticipan todos los tributos nacionales, sin comprometer el financiamiento de la seguridad social.
- ✓ Implementación gradual del nuevo régimen:
 - Los nuevos coeficientes se aplicaran únicamente a los incrementos de recaudación fiscal central sobre el año base.
 - La distribución secundaria del año base será constante.
 - Ninguna provincia tendrá disminuciones en el monto total de su coparticipación,
- ✓ El cumplimiento del mandato constitucional deberá:
 - Determinar competencias y funciones de los distintos niveles de gobierno
 - Aplicar criterios objetivos y cuantificables de reparto
 - Asegurar la remisión automática de los fondos
- ✓ La constitución de un fondo de estabilización permitirá a las provincias que la coparticipación no se vea muy afectada en la fase recesiva del ciclo económico.
- ✓ Todas las jurisdicciones deben asumir compromisos respecto al equilibrio fiscal, control del gasto, reducción de la evasión, criterios racionales y límites para el endeudamiento (deben haber incentivos de responsabilidad fiscal).

3. COMO DISEÑAR UN NUEVO REGIMEN?

A partir del análisis realizado surge una serie de reflexiones que deben ser tenidas en cuenta llegado el momento de encarar la discusión del nuevo sistema de distribución de recursos.

No se quiere defender una propuesta definitiva de reforma, más bien se busca sugerir las bases para una discusión apropiada. No se trata de defender un determinado coeficiente de distribución para una jurisdicción, ni de definir “a priori” que la –nación debe ceder o ganar espacios en el reparto. Por el contrario, se intenta discutir las bases conceptuales y los argumentos históricos e institucionales a favor de cada una de las formas alternativas de reparto.

Para establecer pautas acerca de las alternativas convenientes a llevar a cabo, y recomendar alguna mejora respecto a la coparticipación, es importante tener en cuenta cual es la situación actual de las provincias.

3.1. Distribución primaria

Un punto de partida posible para la discusión del coeficiente primario podría ser el cálculo de la distribución del gasto público entre la Nación y las provincias en un momento determinado del tiempo. A partir de allí, efectuados algunos ajustes, se llegaría a un valor aproximado, de ese coeficiente.

Este problema, no es fácil de resolver, en la práctica, la historia argentina en la materia da cuenta de esa dificultad. En la primer ley global de coparticipación, sancionada en 1973 (Ley 20.221), el coeficiente reconocía partes iguales para la Nación y el conjunto de provincias. Quince años más tarde, la ley 23.548, partiendo de ese coeficiente, lo corrige por las mayores funciones transferidas a las provincias, hacia fines de los años setenta. Como se ve, de una manera u otra la historia previa y los aspectos institucionales han sido más importantes que las consideraciones teóricas en la determinación de esos coeficientes. Más aun, se debe tener en cuenta que durante los últimos años el sistema de coparticipación ha sufrido la presión del gobierno nacional, que ha conseguido mediante diversos “parches” en la legislación apropiarse de fondos que según la ley 23.548, le hubieren correspondido a las provincias.

Por otra parte, teniendo en cuenta las tendencias hacia la descentralización de funciones y la concentración de recaudación, es evidente que el reparto de funciones y potestades tributarias existentes al momento de la discusión sobre el sistema de reparto de recursos no es un dato que pueda mantenerse fijo. Por el contrario, es razonable suponer que en el futuro pueden ocurrir cambios que obliguen a algún tipo de replanteo. Como eso es muy difícil de prever, lo conveniente sería considerar que la distribución actual de funciones y potestades tributarias es la que se mantendrá en el futuro, y que cualquier modificación en ese sentido deberá ser acompañado por un cambio en los coeficientes de reparto.

Teniendo en cuenta estas bases resultaría recomendable incorporar algún mecanismo institucional que fortalezca el sistema, asegurando su perdurabilidad en el mediano plazo y eliminando la posibilidad de modificaciones sucesivas (“parches”), en su diseño.

Resumiendo:

- La **distribución primaria** (división entre la Nación y el conjunto de provincias) **se puede obtener a partir de las responsabilidades de gasto** de la Nación y el conjunto de provincias.
- Este coeficiente debería **acompañar los cambios** que se realicen en el futuro en la asignación de funciones y potestades tributarias entre Nación – Provincias.
- **Eliminar afectaciones específicas:** en la experiencia argentina la Nación se ha apropiado de fondos extra mediante diversos “parches” en la legislación. Con ésta regla, no se debería interferir en la distribución primaria que se establezca.

- **Masa coparticipable:** incluir todos los impuestos nacionales existentes y a crearse, sin ninguna afectación o pre coparticipación. La Nación mantiene con exclusividad los impuestos sobre el comercio exterior (esto evita la tentación del gobierno nacional de modificar la mezcla de recursos, pasando recursos coparticipables a no coparticipables, para aumentar su participación en el total).
- **Las contribuciones nacionales que graven las nóminas salariales y otras retribuciones del trabajo personal** serán destinados a financiar al SIJyP. O se coparticiparán en caso de que el SIJyP se trate como “un socio más”.

3.2. Distribución secundaria

En cuanto a la **distribución secundaria** los criterios deberían ser similares a los de la primaria: la distribución de recursos entre los gobiernos provinciales debe hacerse en base a porcentajes. La negociación o el manejo discrecional conducen al peor escenario.

La mayor dificultad en la elección de los indicadores propuestos y en la determinación de la ponderación a darles está en que, según sea uno u otro, o el mayor o menor peso que tengan, afectará en mayor o menor medida, favorable o desfavorablemente, a unas u otras provincias.

Prerrogativas incluidas en la CN:

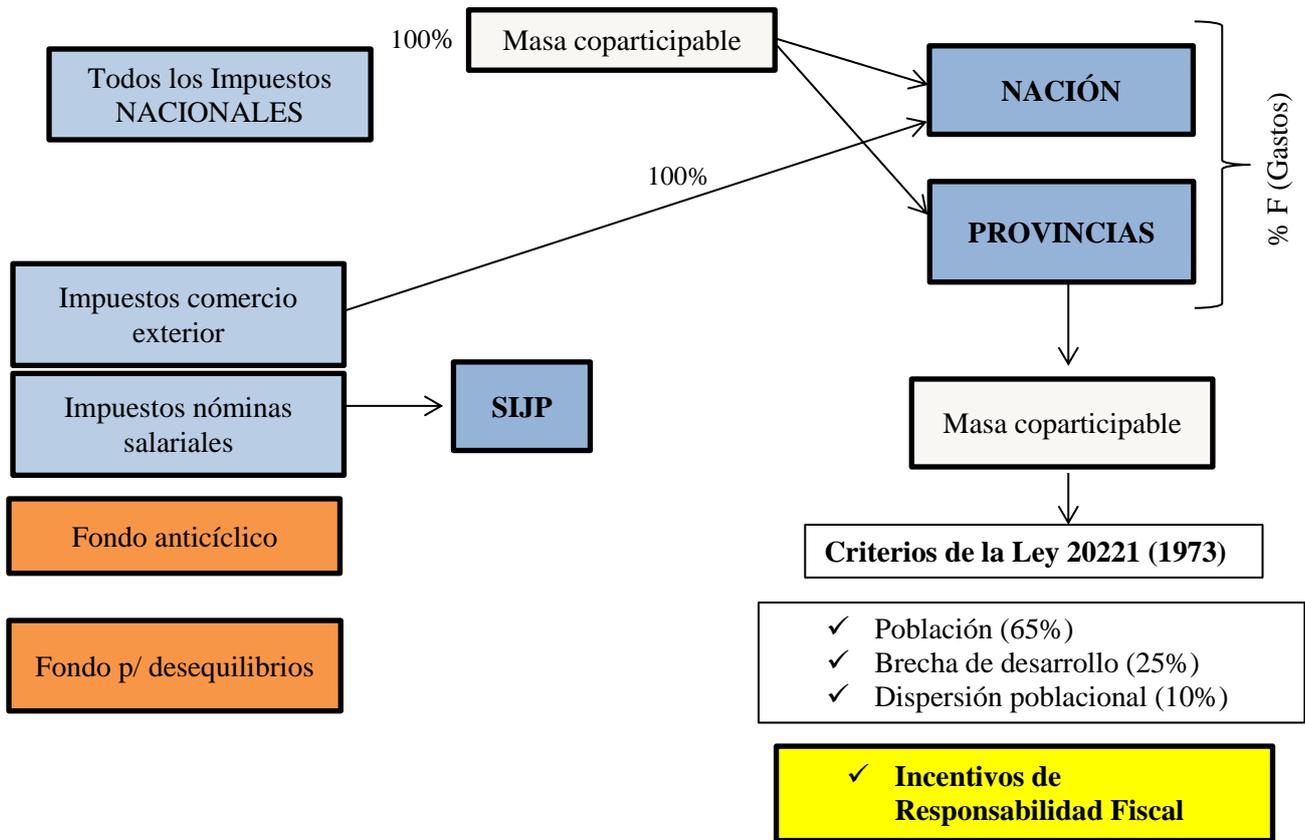
- **Distribución equitativa y solidaria.**
- **Igualdad de oportunidades en todo el territorio Nacional.**
- **Igualdad en las posibilidades de crecimiento y desarrollo de cada región.**

A lo largo de nuestro trabajo estudiamos algunos criterios objetivos de reparto, que a nuestro criterio son los que deberían ser utilizados:

- **Población**
- **Dispersión de población**
- **Brecha de desarrollo**
- **Índice de pobreza o indigencia**
- **Capacidad tributaria propia**
- **Brecha de prestación de servicios:** Salud, Educación, Justicia y Seguridad
- **Incentivos de responsabilidad fiscal:** Déficit fiscal, Endeudamiento, Gasto en personal, Nivel de gasto, Ahorro público, Autofinanciamiento, Transparencia en la gestión.

A continuación mostramos, mediante un esquema, cómo debería funcionar una Ley de Coparticipación. Si lo comparamos con el esquema del “laberinto” que presentamos en capítulos anteriores, podemos observar la claridad y simplicidad de éste y su fácil interpretación. En la Distribución secundaria hemos colocado los indicadores objetivos de reparto basándonos en la ley 20221, ya que consideramos que fue una distribución correcta para ese momento en cuanto a los indicadores. Habría que replantear la ponderación de cada indicador y añadir algunos nuevos, como por ejemplo los incentivos de responsabilidad fiscal.

Gráfico N° 31



Los cálculos para llegar a los mejores indicadores para el momento en que se apruebe la nueva ley se deben hacer mediante ejercicios de simulación hasta hallar la forma óptima en que ninguna provincia pierda con respecto a la situación actual y se favorezca a las que hoy son dejadas de lado (ver Anexo I: Ejemplo). En éste caso nos hemos basado en la ley 20.221 y hemos agregado un indicador de los que estudiamos anteriormente dentro de los incentivos de responsabilidad fiscal. Realizamos un simple ejercicio de simulación (**no significa que ésta sea la forma óptima de reparto**), que en la práctica requerirá de un mayor análisis obviamente, pero es sólo a fines de mostrar cómo se puede modificar la situación actual de las provincias en base a criterios objetivos de reparto. La clave está en hacer múltiples pruebas y encontrar la que mejor se adapte y poder lograr consenso de todas las partes involucradas.

Es interesante comparar la Coparticipación per cápita efectivamente realizada durante el año 2012 y la Coparticipación por simulación de nuestro ejercicio. Lo vemos en los gráficos siguientes:

Gráfico N° 32

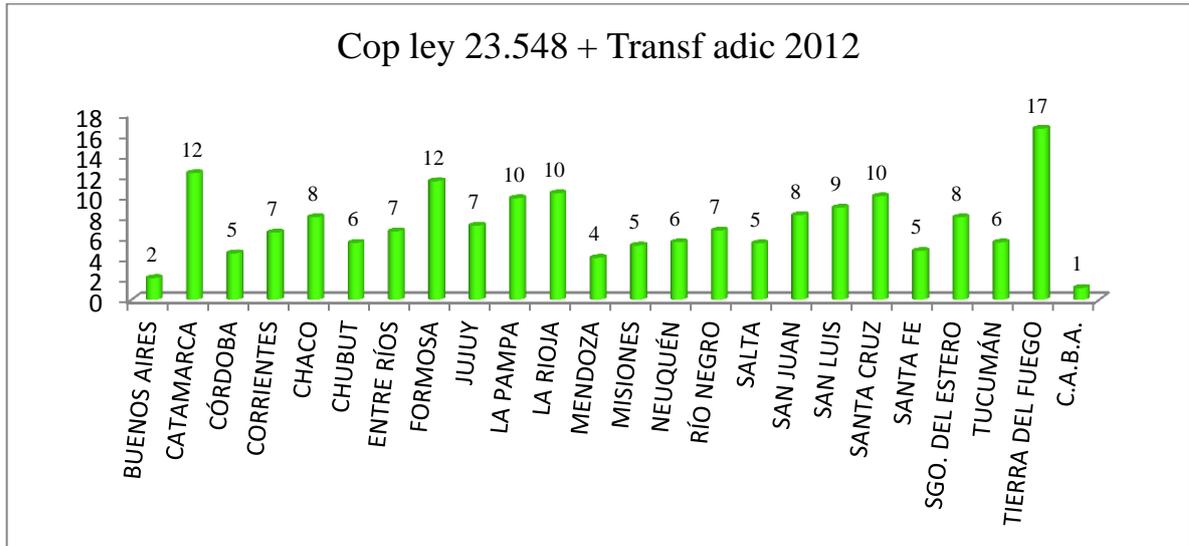
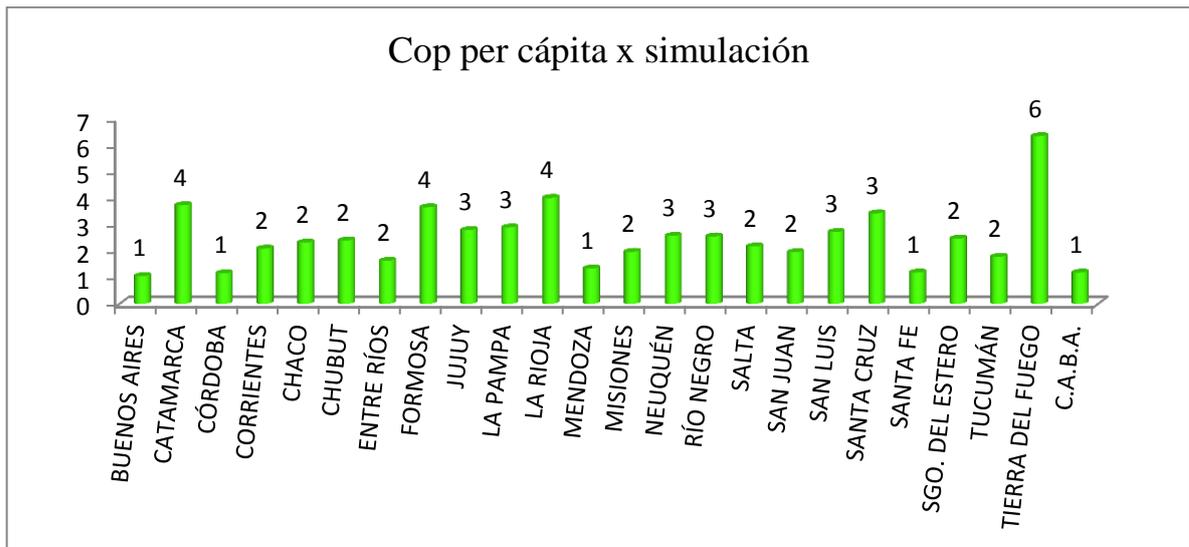


Gráfico N° 33



Podemos observar que las participaciones per cápita se emparejan fuertemente. Es una dirección correcta, pero la magnitud resulta poco viable como se aprecia en el cuadro del Anexo.

CONCLUSIONES

HACIA UN VERDADERO FEDERALISMO FISCAL

La confluencia de un período de fuerte crecimiento económico con una clara hegemonía política fue una gran oportunidad desperdiciada para encarar una reforma de la ley de coparticipación. En vez de sentar las bases para la reforma que el federalismo fiscal necesita desde hace años, el oficialismo aprovechó la bonanza para acaparar recursos y utilizarlos arbitrariamente, acentuando la problemática federal.

La ley de coparticipación federal de impuestos es una ley desactualizada. La última vez que el esquema de coparticipación se reformó fue en 1988 (ley 23.548) y se supuso que la ley sería transitoria. Sin embargo, no se ha vuelto a reformar desde entonces, a pesar de que la reforma constitucional de 1994 dispuso que debía dictarse otra ley convenio¹⁶ de coparticipación federal antes de terminar el año 1996. En vez de un cambio estructural, la coparticipación sufrió cambios por fuera de la ley de coparticipación, a partir de la creación de fondos especiales y la aparición de nuevos impuestos; los gobiernos nacionales intentaron centralizar la recaudación y las provincias rigidizar y automatizar las transferencias.

Hoy nos encontramos con un federalismo desigual, rígido, centralista y poco transparente. Es desigual y rígido porque los coeficientes de reparto que fija la ley 23.548 no cambiaron desde 1988, pero la actividad económica sí. Hoy hay provincias con niveles de ingreso similares que reciben montos muy diferentes por coparticipación, como Tierra del Fuego, Chubut y Santa Cruz o Misiones y Chaco (ver capítulos anteriores). Habría que avanzar hacia un esquema flexible, donde los coeficientes respondan a la necesidad y al esfuerzo de las provincias y no la arbitrariedad de la historia. Es poco transparente porque los ciudadanos no tienen claro a dónde van a parar los impuestos nacionales. El federalismo fiscal también es centralista y el gobierno nacional ha fortalecido esta tendencia, como mostramos anteriormente.

La coparticipación debe ser más simple, transparente y más flexible a los cambios en la economía y a las necesidades de las provincias; y debe ser más justa y más federal para que todos los argentinos tengan acceso a la misma calidad de bienes públicos sin importar en qué provincia nacieron, y para que los gobernadores puedan conducir los destinos de cada territorio con verdadera autonomía.

¹⁶ Por tratarse de una ley convenio, se estableció que para modificarla se necesitaría mayoría especial en cada cámara del Congreso y la aprobación de todas las legislaturas provinciales, otorgándole a cada provincia poder de veto, lo cual, naturalmente, obstaculiza la aprobación de una nueva ley.

BIBLIOGRAFÍA

- BRENNAN and BUCHANAN, “The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution”, (Cambridge University Press, 1980).
- BULGARELLI Valentina; ARGANARAZ Nadin; BARRAUD Ariel; **“Coparticipación federal de Impuestos durante el año 2012”**; (INSTITUTO ARGENTINO DE ANALISIS FISCAL, Informe Económico N° 203, 2013).
- DÍAZ FRERS, Luciana; **“En deuda con la Constitución: El Régimen de Coparticipación, Problemas y Soluciones”**; (CIPPEC, Políticas Públicas, 2008).
- DÍAZ FRERS, Luciana; **“Los caminos paralelos al laberinto de la Coparticipación”**; (CIPPEC, Políticas Públicas, 2010).
- MELAMUS, Ariel D., “Reglas Fiscales en Argentina: El Caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal y los Programas de Asistencia Financiera”, (Serie Gestión Pública No 71, CEPAL, Abril de 2010).
- PIFFANO, Horacio L.P.; **“La Coparticipación Federal de Impuestos y los criterios de reparto”**; (Documento 5, 1998).
- PORTO, Alberto; **“Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal”**; (REUN, 1ª edición, 2004).
- PORTO, Alberto; **“Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos”**; UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA, Documento de Federalismo Fiscal N°2, 2003).
- PORTO, Alberto; **“La teoría económica del Federalismo Fiscal y las Finanzas Federales”**; (UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA, Documento de Federalismo Fiscal N°4, 2003).
- PRIESMAN, Jorge Alberto. “La coparticipación de impuestos: del federalismo fiscal al centralismo menemista”, (Centro de Estudios para el Cambio estructural. Serie Estudios No 5. Octubre 1992).
- VEGA, JUAN A., **“Reflexiones sobre una futura ley de Coparticipación Federal”**, en 33° JORNADAS NACIONALES E INTERNACIONALES DE FINANZAS PUBLICAS, tomo II (Córdoba, Eudecor, 2000), 21 páginas.
- VEGA, Juan A.; RUSSO, E.A. y DIBLASI, J.V.; “Los incentivos de responsabilidad fiscal: una nota para el futuro régimen”, (Facultad de Ciencias Económicas, U.N.C. 2001).

VEGA, J. A.; RUSSO, E. A.; **“Incentivos de responsabilidad fiscal en las transferencias a gobiernos subnacionales: revisión de antecedentes y una propuesta para la Argentina”**; (Mendoza, Facultad de Ciencias Económicas, U. N. de Cuyo, 2002).

VEGA, J. A.; RUSSO, E. A.; **“Coparticipación federal. Propuesta de indicadores objetivos de reparto”**; (Buenos Aires, U. C. A. y AAEP, 2004).

VEGA, J. A.; RUSSO, E. A.; **“Indicadores objetivos de reparto e incentivos de responsabilidad fiscal. Dos cuestiones a considerar en la futura ley de coparticipación federal”**; (Córdoba, U. N. de Córdoba, 2005).

VEGA, Juan A.; DIBLASI, Juan V.; **“Coparticipación Federal y Responsabilidad Fiscal. Evaluación y Propuestas”**; (U.N.C., Facultad de Ciencias Económicas, 2007).

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas: www.mecon.gov.ar [Agosto, 2013]

Comisión Federal de Impuestos: www.cfi.gov.ar[Agosto, 2013]

Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias:
<http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/>[Agosto, 2013]

Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias:
<http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.php> ; [Agosto, 2013]

ANEXO I

EJERCICIO DE SIMULACIÓN, BASADO EN LEY 20.221

Tomamos la totalidad del monto coparticipado durante el año 2012 a las provincias y lo dividimos según la ponderación de cada indicador:

Monto coparticipado 2012 = **\$170.234.937,6** (miles de pesos)



Base: Criterios de la Ley 20221

1. Población (65%) = \$110.652.709,4

2. Población con NBI (25%) = \$42.558.734,4

3. Dispersión poblacional (5%) = \$8.511.746,9

4. Autonomía (5%) – Incentivo Responsabilidad Fiscal - = \$8.511.746,9

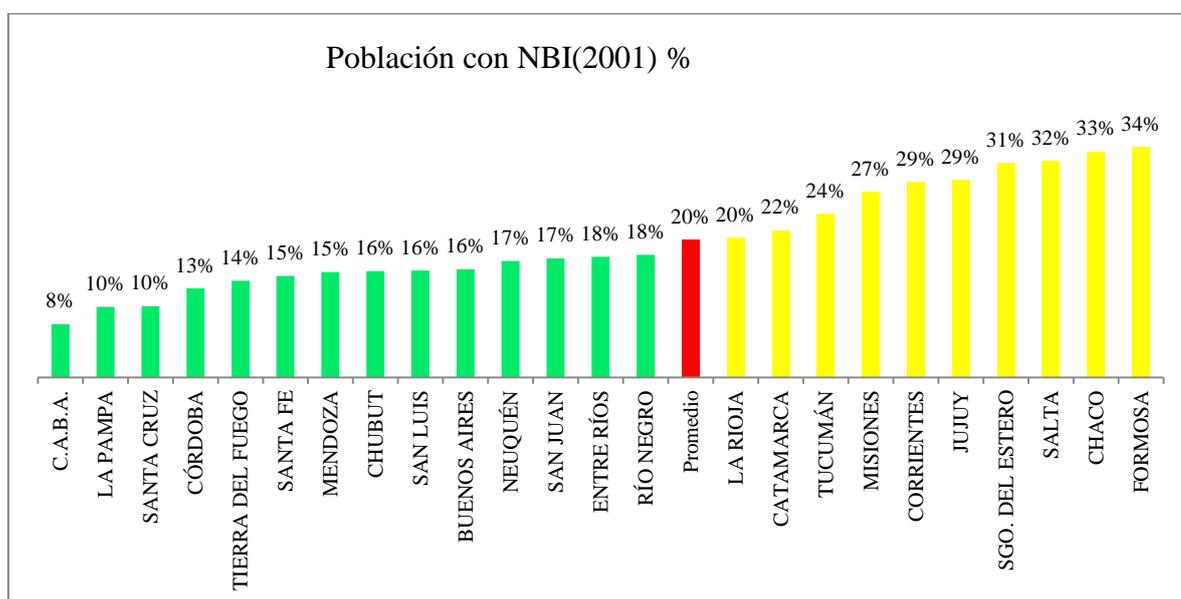
1- Comenzamos a hacer los cálculos para el indicador de POBLACIÓN, al que le hemos asignado una ponderación de 65%. Basándonos en el porcentaje de población que posee cada provincia sobre el total, le asignamos a cada una lo que le corresponde de los \$110652709,4 miles de pesos:

PROVINCIAS	Pob censo 2010	%	Cop ley 23.548 + Transfadic 2012	Cto le tocaría si Población (65%)
BUENOS AIRES	15.625.084	39%	32.749.880,2	43.097.782,5
CATAMARCA	367.828	1%	4.517.307,2	1.014.559,1
CÓRDOBA	3.308.876	8%	14.902.246,5	9.126.684,9
CORRIENTES	992.595	2%	6.462.163,2	2.737.818,5
CHACO	1.055.259	3%	8.451.255,7	2.910.661,0
CHUBUT	509.108	1%	2.810.737,6	1.404.243,7
ENTRE RÍOS	1.235.994	3%	8.202.360,9	3.409.172,1
FORMOSA	530.162	1%	6.101.541,0	1.462.315,8
JUJUY	673.307	2%	4.839.803,3	1.857.144,5
LA PAMPA	318.951	1%	3.139.362,1	879.744,4
LA RIOJA	333.642	1%	3.445.128,5	920.265,8
MENDOZA	1.738.929	4%	7.059.626,6	4.796.389,2
MISIONES	1.101.593	3%	5.800.225,2	3.038.461,5
NEUQUÉN	551.266	1%	3.075.927,4	1.520.525,7
RÍO NEGRO	638.645	2%	4.281.885,5	1.761.538,3
SALTA	1.214.441	3%	6.646.233,0	3.349.723,7

SAN JUAN	681.055	2%	5.595.419,4	1.878.515,4
SAN LUIS	432.310	1%	3.858.564,7	1.192.416,1
SANTA CRUZ	273.964	1%	2.748.360,8	755.659,4
SANTA FE	3.194.537	8%	15.100.153,4	8.811.310,1
SGO. DEL ESTERO	874.006	2%	6.987.789,8	2.410.721,2
TUCUMÁN	1.448.188	4%	8.049.073,9	3.994.454,8
TIERRA DEL FUEGO	127.205	0%	2.112.698,3	350.862,3
C.A.B.A.	2.890.151	7%	3.297.193,4	7.971.739,5
promedio	40.117.096	100,0%	170.234.937,6	110.652.709,4

En el cuadro ya podemos observar el caso de la provincia de Buenos Aires y CABA que sobrepasan el monto total que recibieron en el año 2012, sólo con el 65% que corresponde a población (sin tener en cuenta aún el resto de los indicadores que faltan para completar el 100%). Este indicador tendería a igualar la participación per cápita de todas las provincias (decimos tendería por no ser el único indicador utilizado).

- 2- Tomamos ahora el indicador de Población con NBI, al que asignamos un 25%. Lo que hicimos fue ordenarlas según éste índice de menor necesidad a mayor y les asignamos un porcentaje creciente, de acuerdo a éstas necesidades, hasta completar el 100% y llegar a los \$42.558.734,4.



PROVINCIAS	% pob c/ NBI (2001)	Se reparte así:	Cto le tocaría si NBI (25%)
C.A.B.A.	7,8%	1,50%	638.381,0
LA PAMPA	10,3%	1,50%	638.381,0
SANTA CRUZ	10,4%	1,50%	638.381,0
CÓRDOBA	13,0%	1,50%	638.381,0
TIERRA DEL FUEGO	14,1%	2,00%	851.174,7

SANTA FE	14,8%	2,00%	851.174,7
MENDOZA	15,4%	2,00%	851.174,7
CHUBUT	15,5%	2,00%	851.174,7
SAN LUIS	15,6%	3,00%	1.276.762,0
BUENOS AIRES	15,8%	3,00%	1.276.762,0
NEUQUÉN	17,0%	3,00%	1.276.762,0
SAN JUAN	17,4%	3,00%	1.276.762,0
ENTRE RÍOS	17,6%	4,00%	1.702.349,4
RÍO NEGRO	17,9%	4,00%	1.702.349,4
Promedio	20,1%		0,0%
LA RIOJA	20,4%	5,00%	2.127.936,7
CATAMARCA	21,5%	5,00%	2.127.936,7
TUCUMÁN	23,9%	6,00%	2.553.524,1
MISIONES	27,1%	6,00%	2.553.524,1
CORRIENTES	28,5%	6,00%	2.553.524,1
JUJUY	28,8%	7,00%	2.979.111,4
SGO. DEL ESTERO	31,3%	7,00%	2.979.111,4
SALTA	31,6%	8,00%	3.404.698,8
CHACO	33,0%	8,00%	3.404.698,8
FORMOSA	33,6%	8,00%	3.404.698,8
		100,00%	42.558.734,4

De éste modo se favorece más a las que tienen mayor porcentaje de población con NBI, con el objetivo de que esa brecha se vaya cerrando a través del tiempo.

- 3- Densidad de población (dispersión): de la misma forma que con el indicador del punto anterior ordenamos las provincias en forma ascendente, de mayor dispersión a menor dispersión.

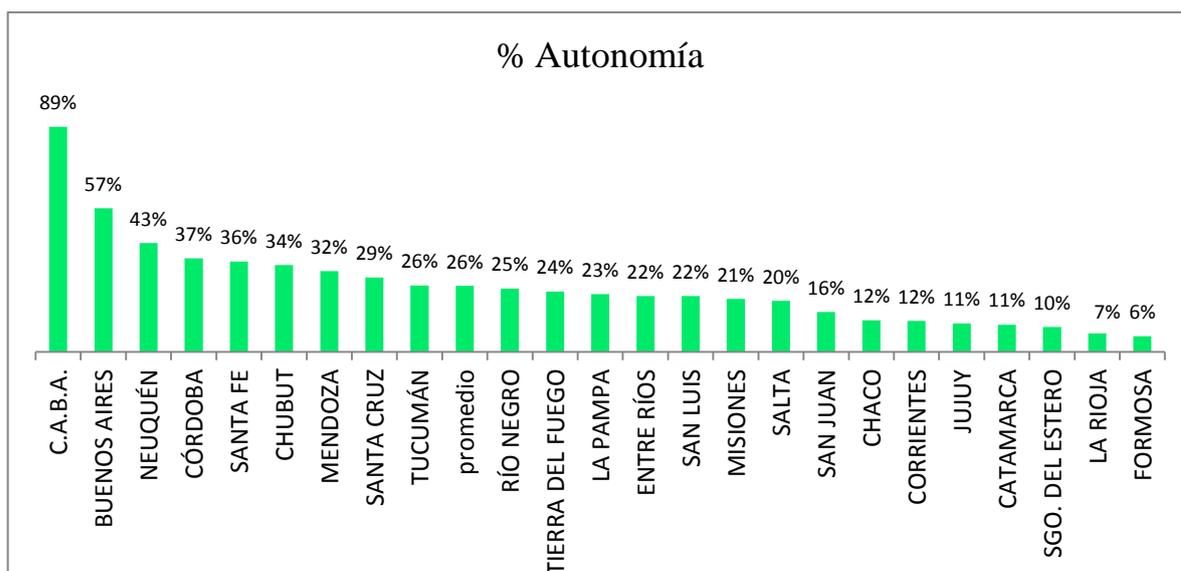
PROVINCIAS	Densidad Población	Se reparte así:	Cto le tocaría si dispersión (5%)
TIERRA DEL FUEGO	0,13	8,00%	680.939,8
SANTA CRUZ	1,12	8,00%	680.939,8
LA PAMPA	2,22	8,00%	680.939,8
CHUBUT	2,27	7,00%	595.822,3
RÍO NEGRO	3,15	7,00%	595.822,3
CATAMARCA	3,58	6,00%	510.704,8
LA RIOJA	3,72	6,00%	510.704,8
SAN LUIS	5,63	6,00%	510.704,8
NEUQUÉN	5,86	5,00%	425.587,3
SGO. DEL ESTERO	6,41	5,00%	425.587,3
FORMOSA	7,36	4,00%	340.469,9
SAN JUAN	7,60	4,00%	340.469,9
SALTA	7,81	3,00%	255.352,4
CHACO	10,59	3,00%	255.352,4
CORRIENTES	11,25	3,00%	255.352,4
MENDOZA	11,68	3,00%	255.352,4

JUJUY	12,65	2,00%	170.234,9
ENTRE RÍOS	15,69	2,00%	170.234,9
CÓRDOBA	20,01	2,00%	170.234,9
SANTA FE	24,02	2,00%	170.234,9
MISIONES	36,96	1,50%	127.676,2
BUENOS AIRES	50,80	1,50%	127.676,2
TUCUMÁN	64,30	1,50%	127.676,2
C.A.B.A.	14.450,76	1,50%	127.676,2
-		100%	8.511.746,9

Aquí también se beneficia más a las provincias que tienen mayor dispersión, es decir, mayor costo para proveer servicios públicos.

- 4- El cuarto indicador que hemos decidido utilizar, y que representa o es parte de los incentivos de responsabilidad fiscal, es el nivel de Autonomía, al que le hemos asignado un 5%.

Ordenamos las provincias desde las de mayor autonomía hasta las más dependientes del gobierno nacional y premiamos a las primeras con mayores porcentajes.



PROVINCIAS	% Autonomía	Se reparte así:	Cto. le tocaría si Autonomía (5%)
C.A.B.A.	89,29%	8,00%	680.939,8
BUENOS AIRES	56,97%	8,00%	680.939,8
NEUQUÉN	43,18%	8,00%	680.939,8
CÓRDOBA	37,11%	7,00%	595.822,3
SANTA FE	35,74%	7,00%	595.822,3
CHUBUT	34,41%	6,00%	510.704,8
MENDOZA	32,02%	6,00%	510.704,8
SANTA CRUZ	29,48%	6,00%	510.704,8
TUCUMÁN	26,24%	5,00%	425.587,3
RÍO NEGRO	25,09%	5,00%	425.587,3
TIERRA DEL FUEGO	23,93%	4,00%	340.469,9
LA PAMPA	22,81%	4,00%	340.469,9
ENTRE RÍOS	22,14%	3,00%	255.352,4
SAN LUIS	22,13%	3,00%	255.352,4
MISIONES	20,98%	3,00%	255.352,4
SALTA	20,15%	3,00%	255.352,4
SAN JUAN	15,74%	2,00%	170.234,9
CHACO	12,49%	2,00%	170.234,9
CORRIENTES	12,21%	2,00%	170.234,9
JUJUY	11,23%	2,00%	170.234,9
CATAMARCA	10,77%	1,50%	127.676,2
SGO. DEL ESTERO	9,88%	1,50%	127.676,2
LA RIOJA	7,32%	1,50%	127.676,2
FORMOSA	6,09%	1,50%	127.676,2
			8.511.746,9

PROVINCIAS	Cop ley 23.548 + Transfadic 2012	Población (65%)	NBI (25%)	Dispersión (5%)	Autonomía (5%)	TOTAL COP. X SIMULACIÓN	Diferencia	Ganancia/ Pérdida %
BUENOS AIRES	32.749.880,2	43.097.782,5	1.276.762,0	127.676,2	680.939,8	45.183.160,5	12.433.280,3	38%
CATAMARCA	4.517.307,2	1.014.559,1	2.127.936,7	510.704,8	127.676,2	3.780.876,8	-736.430,4	-16%
CÓRDOBA	14.902.246,5	9.126.684,9	638.381,0	170.234,9	595.822,3	10.531.123,1	-4.371.123,4	-29%
CORRIENTES	6.462.163,2	2.737.818,5	2.553.524,1	255.352,4	170.234,9	5.716.929,9	-745.233,3	-12%
CHACO	8.451.255,7	2.910.661,0	3.404.698,8	255.352,4	170.234,9	6.740.947,1	-1.710.308,6	-20%
CHUBUT	2.810.737,6	1.404.243,7	851.174,7	595.822,3	510.704,8	3.361.945,5	551.207,9	20%
ENTRE RÍOS	8.202.360,9	3.409.172,1	1.702.349,4	170.234,9	255.352,4	5.537.108,8	-2.665.252,1	-32%
FORMOSA	6.101.541,0	1.462.315,8	3.404.698,8	340.469,9	127.676,2	5.335.160,6	-766.380,4	-13%
JUJUY	4.839.803,3	1.857.144,5	2.979.111,4	170.234,9	170.234,9	5.176.725,8	336.922,5	7%
LA PAMPA	3.139.362,1	879.744,4	638.381,0	680.939,8	340.469,9	2.539.535,1	-599.827,0	-19%
LA RIOJA	3.445.128,5	920.265,8	2.127.936,7	510.704,8	127.676,2	3.686.583,5	241.455,0	7%
MENDOZA	7.059.626,6	4.796.389,2	851.174,7	255.352,4	510.704,8	6.413.621,1	-646.005,5	-9%
MISIONES	5.800.225,2	3.038.461,5	2.553.524,1	127.676,2	255.352,4	5.975.014,1	174.788,9	3%
NEUQUÉN	3.075.927,4	1.520.525,7	1.276.762,0	425.587,3	680.939,8	3.903.814,9	827.887,5	27%
RÍO NEGRO	4.281.885,5	1.761.538,3	1.702.349,4	595.822,3	425.587,3	4.485.297,3	203.411,8	5%
SALTA	6.646.233,0	3.349.723,7	3.404.698,8	255.352,4	255.352,4	7.265.127,3	618.894,3	9%
SAN JUAN	5.595.419,4	1.878.515,4	1.276.762,0	340.469,9	170.234,9	3.665.982,2	-1.929.437,2	-34%
SAN LUIS	3.858.564,7	1.192.416,1	1.276.762,0	510.704,8	255.352,4	3.235.235,4	-623.329,3	-16%
SANTA CRUZ	2.748.360,8	755.659,4	638.381,0	680.939,8	510.704,8	2.585.684,9	-162.675,9	-6%
SANTA FE	15.100.153,4	8.811.310,1	851.174,7	170.234,9	595.822,3	10.428.542,0	-4.671.611,4	-31%
SGO. DEL ESTERO	6.987.789,8	2.410.721,2	2.979.111,4	425.587,3	127.676,2	5.943.096,1	-1.044.693,7	-15%
TUCUMÁN	8.049.073,9	3.994.454,8	2.553.524,1	127.676,2	425.587,3	7.101.242,4	-947.831,5	-12%
TIERRA DEL FUEGO	2.112.698,3	350.862,3	851.174,7	680.939,8	340.469,9	2.223.446,6	110.748,3	5%
C.A.B.A.	3.297.193,4	7.971.739,5	638.381,0	127.676,2	680.939,8	9.418.736,5	6.121.543,1	186%
Promedio	170.234.937,6	110.652.709,4	42.558.734,4	8.511.746,9	8.511.746,9	170.234.937,6		

Declaración Jurada Resolución 212/99-CD

“El autor de este trabajo declara que fue elaborado sin utilizar ningún otro material que no haya dado a conocer en las referencias, que nunca fue presentado para su evaluación en carreras universitarias y que no transgredí o afecta derecho de terceros”

Apellido y Nombre	Nº Registro	Mendoza, <i>24 de junio de 2014.</i> Firma
<i>Morado Natalia</i>	<i>21.708</i>	