

# **COPARTICIPACIÓN FEDERAL. NUEVOS APORTES Y BASES PARA UN ANTEPROYECTO DE LEY**

por Juan Argentino Vega, Profesor Consulto  
Finanzas Públicas (L. E.)  
Juan Víctor Diblasi, ex Profesor Adjunto  
Administración del Sector Público (L. A.)  
Matías Fernando González Orozco, Estudiante (L. E.)

## **1. INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo se enmarca dentro de un proyecto más amplio<sup>1</sup> sobre las relaciones fiscales interjurisdiccionales en la Argentina, ejecutado por un equipo de investigadores al que pertenecen los autores. En especial, se trabaja sobre dos de los objetivos planteados en el mencionado proyecto, los cuales se pueden resumir en:

- Revisar los aportes realizados por otros autores en cuanto a la instrumentación de indicadores objetivos de distribución;
- Realizar una propuesta que sirva de base para un anteproyecto de ley de coparticipación federal que responda a los lineamientos del Art. 75° de la Constitución Nacional según su reforma de 1994.

El cumplimiento de dichos objetivos se irá realizando a lo largo del trabajo, siempre procurando seguir los lineamientos del proyecto en el cual se enmarca y de trabajos anteriores del equipo de investigación.

En primer término, se realiza una breve reseña histórica sobre el régimen de coparticipación federal, partiendo con la aparición del primer antecedente de régimen en nuestro país, en la década de 1930. Y luego se continúa el análisis hasta la actualidad, con la Ley Nacional N° 23.548, sancionada y promulgada en enero de 1988, que rige el actual sistema de coparticipación federal. En el desarrollo del trabajo se intenta analizar la evolución de los regímenes y el desarrollo de las relaciones entre la Nación y las provincias.

Asimismo, se intenta resumir los aportes realizados por otros autores en materia de instrumentación de indicadores objetivos de distribución. Se hace mención de cuáles son sus propuestas en cuanto a masa coparticipable, distribución primaria y distribución secundaria. Si bien existen otras categorías a tener en cuenta a la hora de la confección de un anteproyecto de ley de coparticipación federal, se considera que las tres mencionadas anteriormente tienen mayor importancia relativa respecto de las demás. Además, cabe aclarar que existen un sin número de propuestas de diversos autores, que enriquecen día a día la literatura de las Finanzas Públicas. La elección de los aportes expuestos en este trabajo no se debe al rol central que puedan o no tener en la literatura de las Finanzas Públicas argentinas, sino a tratar de abarcar, en las propuestas elegidas, la mayor diversidad de posiciones que pueda haber respecto del tema. Además, se toma en cuenta la originalidad y aplicabilidad de las propuestas realizadas.

El trabajo continúa con la elaboración de una propuesta de distribución. En la misma se pretende tener en cuenta las tres categorías mencionadas anteriormente, y se atiende a los lineamientos del Art. 75° de la Constitución Nacional (reforma de 1994). Se acompaña la propuesta con herramientas gráficas para una mayor comprensión de los temas.

---

<sup>1</sup> “Finanzas Públicas: Política fiscal e instituciones”, acreditado por la Secretaría de Ciencia Técnica y Posgrado de la Universidad Nacional de Cuyo.

Por último, el trabajo finaliza con la exposición de la conclusión respecto de lo realizado en el trabajo, atendiendo principalmente a los objetivos planteados al inicio.

## 2. RESEÑA HISTÓRICA<sup>2</sup>

La coparticipación federal comenzó en la década de 1930 (más precisamente en 1935)<sup>3</sup> ante la necesidad que tenía el gobierno nacional de equilibrar sus cuentas luego de la crisis económica. Por una parte se centralizaron los impuestos a los consumos específicos (régimen de impuestos internos unificados) que hasta entonces habían dependido de las facultades tributarias concurrentes de la Nación y las provincias y se creaba el impuesto a las ventas y, por otra, se creaba a nivel nacional el impuesto a la renta (Impuesto a los Réditos) el que, aunque constitucionalmente estaba reservado a la competencia provincial, no era aplicado en la Argentina.

El escollo constitucional es salvado mediante una “ley convenio” que aprueban tanto el Congreso Nacional como las legislaturas provinciales y se establece un régimen de reparto de sus recaudaciones entre todas las jurisdicciones de ambos niveles.

Con posterioridad estas normas evolucionaron en su estructura y alcance hasta que, en 1973 coexistían dos regímenes:

- La Ley 14788 de coparticipación de los impuestos a los Réditos, Ventas y otros, que reemplazó a las leyes originales 12143 y 12147;
- La Ley 14390, que sustituyó a la original 12139 que regía el régimen de los Impuestos Internos Unificados.

En 1973 se dicta la Ley 20221 que unifica ambos regímenes e introduce modificaciones en la distribución primaria y distintos criterios objetivos para la distribución secundaria. Esta ley sufrió diversas modificaciones como la producida por la reforma tributaria de 1980, y tenía una vigencia de 10 años y, prorrogada por uno más, venció en 1984.

A partir de entonces y por los tres años siguientes el vacío legal es suplido por diversos mecanismos. En 1985 se dispone por decreto la aplicación de los coeficientes de la ley 20221 y otras transferencias a cuenta de una futura ley. En 1986 se celebra el Acuerdo Financiero Transitorio entre el gobierno nacional y las provincias y en 1987 la distribución se realiza conforme una actualización del anterior.

Por fin, a finales de 1987 se dicta la Ley 23548, la que luego sufre diversas modificaciones instrumentadas a través de pactos fiscales y regímenes especiales. Esta ley, que debió regir durante dos años sigue vigente conforme a una cláusula de renovación automática.

---

<sup>2</sup> La reseña histórica fue elaborada en base al trabajo de VEGA, J.A. y RUSSO, E. A. (2004), “Coparticipación Federal. Propuesta de indicadores objetivos de reparto”, en *Anales de la XXXIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política* (Buenos Aires, AAEP y Universidad Católica Argentina, 2004).

<sup>3</sup> En 1931 el gobierno provisional crea el impuesto a las transacciones y en 1932 el impuesto a los réditos para suplir el descenso en la recaudación de los impuestos aduaneros que hasta entonces habían constituido la principal fuente de recursos del gobierno nacional. En 1934 el Congreso Nacional reemplaza el impuesto a las transacciones por el impuesto a las ventas (en primera etapa de comercialización), la unificación de los impuestos internos y la prórroga del impuesto a los réditos, todo con vigencia a partir del 1º de enero de 1935 (leyes 12143, 12139 y 12147). Todas esas leyes prevén la participación de las provincias en las recaudaciones respectivas a condición de derogar sus impuestos similares. Téngase en cuenta que en el caso del impuesto a los réditos la Nación estaba utilizando una fuente reservada a las provincias por lo que debía invocar la emergencia y darle una vigencia por tiempo determinado. En los demás casos, gravaba fuentes donde la competencia era concurrente. La coparticipación con las provincias las compensaba a la vez que saneaba la constitucionalidad. Véase, entre otros, NÚÑEZ MIÑANA, H., *Finanzas Públicas*, cap. X (Buenos Aires, Macchi, 1994).

El actual régimen de la ley N° 23548 no contempla criterios objetivos de reparto, sino que establece qué porcentaje corresponde a la Nación y cuál al conjunto de las provincias (distribución primaria) y, a continuación, los porcentajes que corresponden a cada una de las provincias (distribución secundaria). Además, no es el único régimen de distribución sino que coexisten con él la distribución del impuesto a los combustibles (que tiene afectación específica), el de la energía eléctrica, la transferencia de servicios de la Nación a las provincias y otros, como el ex Fondo del Conurbano Bonaerense. Posteriormente, la distribución primaria se modifica con la inclusión de la Provincia de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur, que alcanza su autonomía.

Este conjunto de leyes, sus modificaciones y reformas impositivas hicieron del actual Sistema de Coparticipación un verdadero “laberinto fiscal”, en el cual se distribuye una enorme cantidad de recursos por fuera del texto legal específico.

En 1994 la Convención Constituyente incorpora el régimen de coparticipación a la Constitución y establece que el mismo deberá estar “*en relación directa a las competencias, servicios y funciones*” de cada una de las jurisdicciones “*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*” (Artículo 75, inc. 2). El nuevo régimen debió haber sido dictado antes de 1996, conforme con lo dispuesto en la cláusula transitoria sexta, pero hasta la fecha esto no se ha cumplido a pesar de haber existido un gran número de proyectos tendientes a cumplir con el mandato constitucional.

Como antecedente de regímenes con criterios objetivos de reparto, aunque no necesariamente cumplen con los otros requisitos constitucionales, cabe destacar los precedentes de las leyes 12143, 12147, 14788 y 20221, las dos primeras con la misma distribución. Los tres regímenes se pueden comparar en el Cuadro N° 1 presentado a continuación.

**Cuadro N° 1: Antecedentes de indicadores objetivos (distribución secundaria)**

<b>Distribuidor</b>	<b>Leyes 12143 y 12147</b>	<b>Ley 14788</b>	<b>Ley 20221</b>
Población	30%	25 %	65 %
Partes Iguales	0	25 %	0
Rec. local del impuesto distribuido	10	0	0
Recursos Propios	30%	25 %	0
Gastos corrientes	30%	25 %	0
Brecha de desarrollo	0	0	25 %
Inversa de densidad	0	0	10 %

Como se puede ver, el régimen de la 14788 era bastante simple para la distribución secundaria ya que el fondo coparticipable con destino a las provincias se dividía en cuatro partes iguales. Cabe destacar que en los recursos propios se comprendía no sólo los ingresos tributarios sino también los no tributarios, como las regalías hidrocarburíferas.

El régimen de la 20221 era más complejo ya que cada distribuidor tenía distinta ponderación y uno de ellos, el de la “brecha de desarrollo” tenía una construcción de cierta complejidad y estaba referida a las carencias de las jurisdicciones con relación a la región más desarrollada

del país (supuestamente la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires, que no participaban en la distribución según este indicador). Aparte de darle mucha más importancia a la población, en la brecha de desarrollo tomada en cuenta tres indicadores referidos a la educación, la calidad de viviendas y la cantidad de automóviles en relación con el número de habitantes. En cuanto a la inversa de la densidad de población se distribuía entre las provincias cuya cantidad de habitantes en relación con su territorio estuvieran por debajo de la media del conjunto de provincias y se distribuía en proporción inversa a la diferencia. Por lo tanto no participaban las provincias con mayor densidad de población.

Con respecto al régimen de las Leyes 12143, 12147 y 14788 podría afirmarse que la consideración del número de habitantes procuraba tomar en cuenta la demanda de servicios públicos provinciales; el indicador de recursos propios atendía al esfuerzo fiscal local (autofinanciamiento) y la consideración de los gastos corrientes, a las necesidades fiscales para atender aquella demanda. La distribución en partes iguales podría atribuirse a la necesidad de sostener una infraestructura estatal que tiene costos fijos (los tres poderes del Estado). El 10 % en función de lo recaudado localmente del impuesto a distribuir, respondía a la intención de otorgarle parcialmente un carácter devolutivo a la participación provincial. No obstante, cabría considerar como discutibles las ponderaciones aplicadas.

En cuanto al régimen de la Ley 20221, al elevar la ponderación del distribuidor por población al 65%, podría afirmarse que tenía más en cuenta la demanda de servicios públicos por encima de cualquier otro distribuidor. La consideración de la brecha de desarrollo tendía a apoyar la igualación del grado de desarrollo y la consideración de la inversa de la densidad a atender las diferencias de costos en el suministro de servicios a una población más dispersa. De todos modos, si bien los criterios de distribución podrían ser considerados razonables, las ponderaciones utilizadas podrían ser igualmente discutibles, como así también las variables tomadas en cuenta para calcular la brecha de desarrollo. En cuanto a la dispersión de la población, la consideración de la inversa de la densidad puede ser discutible ya que supone que la población estaría uniformemente distribuida sobre el territorio provincial.

### **3. REVISIÓN DE ANTECEDENTES**

A continuación, se exponen las síntesis de cinco trabajos de diversos autores e instituciones, a modo de ilustrar el camino que se está tomando en el tratamiento de nuevos lineamientos para una futura ley de coparticipación federal. Como se mencionó en la introducción, se han elegido las propuestas de modo tal de abarcar un amplio panorama de opiniones y posturas que puedan haber respecto de la materia, lo que no implica agotar el tema.

En este resumen se explicitan cuáles han sido sus aportes respecto a las tres categorías determinadas con anterioridad (pudiendo alguno de los trabajos citados no tratar todos los aspectos): masa coparticipable, distribución primaria y distribución secundaria.

### 3.1. Trabajo de Juan A. Vega y Juan V. Diblasi

En su trabajo “Coparticipación federal y responsabilidad fiscal. Evaluación y propuestas” (2008)<sup>4</sup>, estos autores elaboran una propuesta de distribución secundaria de forma tal que siguen las condiciones enunciadas a continuación:

- Indicadores objetivos de distribución que tengan en cuenta
  - La demanda de servicios públicos,
  - La igualación o, al menos, la disminución de las diferencias en la prestación de los mismos,
  - La responsabilidad fiscal, sin perder la visión de la correspondencia fiscal.
- Constituir un único régimen de distribución a fin de minimizar la posibilidad de discrecionalidad política en los aportes.
- Tener transparencia, esto es, publicidad y participación de todas las partes involucradas en las decisiones de distribución y en su contralor.

En base a ello, proponen dos alternativas de ponderación de los siguientes coeficientes de distribución. La primera de ellas es la siguiente:

- 50% en proporción a la población de cada provincia;
- 25% en función de incentivos de responsabilidad fiscal, explicitados como sigue:
  - 8,33% en proporción al cociente entre la recaudación de impuestos de origen provincial y los ingresos tributarios totales (para recompensar el esfuerzo fiscal);
  - 8,33% en proporción al cociente entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes (para premiar la solvencia o capacidad de repago de sus deudas y la capacidad para financiar inversión pública).
  - 8,33% en proporción al cociente entre gasto en personal y gasto primario (criterio que se puede calificar de anticlientelista);
- 25% en proporción a las brechas en la prestación de los servicios de salud, educación, seguridad y justicia de cada provincia en relación con la media nacional (calculadas según una metodología expuesta por los autores).

En la segunda alternativa propuesta, los autores aumentan la ponderación de la población y reducen la de los incentivos de responsabilidad fiscal, quedando como sigue:

- 65% en proporción a la población de cada provincia;
- 10% en función de incentivos de responsabilidad fiscal:
  - 3,33% en proporción al cociente entre la recaudación de impuestos de origen provincial y los ingresos tributarios totales;
  - 3,33% en proporción al cociente entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes;
  - 3,33% en proporción al cociente entre gasto en personal y gasto primario;
- 25% en proporción a las brechas en la prestación de los servicios citados.

En resumen el primer indicador representaría la demanda de servicios públicos, los tres siguientes incentivarían la responsabilidad fiscal y el último tendería a disminuir las diferencias en la prestación de servicios públicos propios de la competencia provincial.

---

<sup>4</sup> Publicado en *Jornadas de Ciencias Económicas 2008* (Mendoza, F. C. Económicas de la U. N. de Cuyo, 2008) y en Internet en [www.aaep.org.ar](http://www.aaep.org.ar) Anales de la XLIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (Córdoba, AAEP, noviembre 2008).

### 3.2. Trabajo de Mariano Morales

Mariano Morales, en su trabajo de investigación “Coparticipación Federal de Impuestos” (2000)<sup>5</sup>, elabora una propuesta íntegra, considerando varios puntos, entre ellos, las categorías a analizar.

En cuanto a la masa coparticipable, establece la **formación de una masa única de recursos a distribuir** o masa de recursos coparticipables. Ésta se constituiría con la totalidad del producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes - incluso aquellos que tuvieran asignación específica en el momento de dictarse la nueva ley- o que se establecieran en el futuro, con excepción de los derechos de importación y exportación previstos en los arts. 4° y 75° inc. 1 de la Constitución Nacional y los impuestos y contribuciones nacionales que graven las nóminas salariales y otras retribuciones del trabajo personal. Según el autor, esta unificación de la masa coparticipable respondería a la necesidad de disminuir la discrecionalidad en la distribución de recursos.

Por el lado de la distribución primaria, su propuesta establece los siguientes coeficientes de distribución<sup>6</sup>:

- 69,95% Nación,
- 0,31% Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
- 29,74% Conjunto de Provincias.

En cuanto a la distribución secundaria, propone seis indicadores objetivos reunidos en dos grupos, respondiendo a distintas necesidades:

- **50% Transferencias Asignativas**
  - Transferencias Devolutivas (en función del PGB provincial);
  - Transferencias Poblacionales (en función de la población);
  - Transferencias de Esfuerzo Fiscal (proporción que representa la recaudación de sus impuestos sobre el PGB provincial, con relación al total nacional de esta razón).
- **50% Transferencias Distributivas o de Igualación**
  - Índice de igualación de las capacidades tributarias provinciales;
  - Índice de equiparación de atención de necesidades básicas insatisfechas (NBI);
  - Índice de compensación de diferencias por dispersión poblacional.

---

<sup>5</sup> MORALES, M. (2000), Tesis de grado, Facultad de Ciencias Económicas, U. N. Cuyo, realizada bajo la tutoría de J. A. Vega.

<sup>6</sup> Según el autor, *se define como porcentajes fijos bajo el criterio de que ninguna provincia puede recibir menos recursos que los que percibía, en función de la distribución efectiva o distribución ponderada vigente hasta la sanción de esta ley.*

### 3.3. Trabajo de Alberto Porto<sup>7</sup>

En su trabajo “Antecedentes y lineamientos para la ley de Coparticipación Federal” (2003)<sup>8</sup>, este autor establece lineamientos claros para una posible propuesta.

Enuncia que la masa coparticipable debe estar conformada por todos los impuestos listados en la Ley 23548 y todos los que se creen, sin ninguna afectación o precoparticipación. Además, aclara que el gobierno nacional debe mantener con exclusividad los impuestos externos y sobre la nómina salarial.

La distribución primaria inicial sería la del año 2003, introduciendo un rezago de un año para calcular la parte provincial. Este rezago tendría una propiedad anticíclica que es automática y constituye, simultáneamente y según su criterio, un potente mecanismo de incentivo para recaudar por parte del gobierno nacional.

La distribución secundaria partiría de los coeficientes actuales (coeficientes medios básicos). Sobre el incremento de la parte provincial, se aplicarían coeficientes marginales: 10% según población del último censo nacional y 90% según los coeficientes medios básicos, el segundo año 20% y 80% respectivamente, hasta llegar al 100% según población en el décimo año. Los coeficientes marginales se aplican sólo si la recaudación aumenta.

### 3.4. Propuesta del Consejo Empresario Argentino

El Consejo Empresario Argentino encarga al doctor Jorge C. Ávila la elaboración de un estudio sobre el tema. Él, con un equipo de colaboradores, elabora el trabajo titulado “Propuesta de Federalismo Fiscal”<sup>9</sup>. En el mismo, establece una propuesta sustancialmente diferente a las mencionadas anteriormente, por lo que se considera oportuna incluirla en este apartado.

El estudio elabora una propuesta para eliminar la coparticipación federal de impuestos y otros fondos comunes paralelos que reparte la Nación así como también los impuestos de sellos y sobre los ingresos brutos. En su remplazo las provincias recaudarían un impuesto a las ganancias personales, un impuesto al valor agregado, impuestos internos sobre combustibles, cigarrillos y bebidas a nivel minorista retenidos por los mayoristas. La Nación tendría a su cargo la recaudación del impuesto a las ganancias empresarias, el IVA (de igual base que el provincial), impuestos internos sobre los combustibles, cigarrillos y bebidas a nivel del productor y conservaría la renta de la Aduana. Los impuestos al trabajo inicialmente se mantendrían aunque la esperable mejoría en la recaudación debería permitir su reducción paulatina hasta su desaparición.

Asimismo, y para evitar los efectos negativos sobre las finanzas provinciales que pudiera ocasionar una reforma de tal magnitud se establecería un sistema de compensaciones entre las provincias que se beneficiarían con la reforma y las que se perjudicarían con la misma, pero manteniendo a la jurisdicción nacional fuera de este sistema a fin de evitar la recreación de las transferencias entre los dos niveles de gobierno (que es precisamente lo que esta propuesta tiende a eliminar).

---

<sup>7</sup> Profesor de la Universidad Nacional de la Plata.

<sup>8</sup> Trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre Coparticipación Federal de Impuestos, en Noviembre de 2003.

<sup>9</sup> Consejo Empresario Argentino, *Propuesta de federalismo fiscal* (Buenos Aires, 2000). En esta propuesta participaron reputados especialistas en la materia como Enrique Bulit Goñi (aspectos constitucionales y sistema de salvaguardias), Oscar Libonatti (gasto público, modelo tributario y esquema de transferencias), Horacio Piffano (federalismo fiscal, modelo tributario y sistema de salvaguardias) y Mario Salinardi (cálculo de recursos, impacto sobre contribuyentes varios y esquema de transferencias) y contó con los comentarios críticos de Richard Bird (Universidad de Toronto) y Charles McLure (Hoover Institution).

Además, se concluye en este estudio, que no es necesario modificar la Constitución Nacional, ya que un sistema tributario como el propuesto podría establecerse por medio de una ley convenio.<sup>10</sup>

En pocas palabras, el informe está dedicado al desarrollo de una propuesta de completa descentralización tributaria para la Argentina. El objetivo principal que se persigue es el de restablecer el principio de correspondencia fiscal en las provincias eliminando el régimen de transferencias entre los dos niveles de gobierno.

### **3.5. Propuesta de Juan A. Zapata<sup>11</sup>**

En este trabajo, Zapata y su equipo realizan un aporte al estudio de la coparticipación federal en varios de sus aspectos, entre ellos las categorías analizadas en este apartado.

Para la masa coparticipable, proponen que se debe incluir “la totalidad de los recursos, dejando de lado las actuales asignaciones específicas, con las excepciones de los aportes personales al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, los originados en el comercio exterior, los destinados al Instituto de Servicios Sociales de Jubilados y Pensionados, los de la Administración Nacional del Seguro de Salud, las Asignaciones Familiares, los de Radiodifusión y el Fondo del Tabaco”. Con ello, los autores persiguen dos objetivos: primero, que todas las partidas del presupuesto nacional se determinen por la discusión del mismo y de acuerdo con un orden de prioridades; y segundo, que no sea necesario negociar nuevamente con el conjunto de provincias y la CABA cuando existan modificaciones en el Sistema Tributario.

Bajo el precepto del principio de suficiencia, exponen que las partes (Gobierno Nacional y el conjunto de Provincias y CABA) deberían asumir que no es posible modificar los porcentajes actuales de distribución primaria, ya que ello significaría la transferencia de un déficit de un gobierno a otro. Por lo tanto, en función del año que se tome como base, la distribución primaria que se estableció en el mismo será la que se determine para ejercicios posteriores. Además, el Organismo Fiscal Federal tomaría especial relevancia en esta propuesta al controlar la asignaciones del sistema a la seguridad social (que sería de carácter transitoria), pudiendo decidir cuándo desafectar el porcentaje destinado a la misma en la medida que el sistema previsional se vaya saneando<sup>12</sup>. Dicho porcentaje se redistribuiría entre las Provincias o el Tesoro Nacional.

Para la distribución secundaria, el autor se basa en que ninguna de las jurisdicciones puede recibir en valores absolutos menos de lo que recibe hoy. Para el excedente adicional de recaudación, los coeficientes de distribución deberían respetar los lineamientos constitucionales. Además, establece que los mencionados coeficientes los fijarían los diversos gobiernos en conjunto. Finalmente, el trabajo aporta una serie de indicadores que podrían tenerse en cuenta a la hora de elaborar la distribución secundaria, entre ellos: indicadores de riqueza, pobreza, población, densidad, que midan la eficiencia del gasto público, entre otros.

---

<sup>10</sup> Esta es una tesis discutible. Durante seis décadas el régimen de coparticipación federal fue considerado extra constitucional por no estar señalado en la carta magna. No obstante, no se lo consideró inconstitucional en razón de estar basado en “leyes convenio” y en la existencia de un órgano de control con participación de todas las partes involucradas (la Comisión Federal de Impuestos). Ahora que el régimen está contemplado en la Constitución resulta extraño hacer una propuesta que tienda a su desaparición. Sin discutir la afirmación que su abandono no sería inconstitucional, también resulta paradójico proponer su eliminación.

<sup>11</sup> J. A. Zapata y otros (2000), *Sistema de supervisión multilateral* (trabajo presentado en la Reunión Anual de la Asociación de Bancos Argentinos (Buenos Aires).

<sup>12</sup> Los autores aluden a la precoparticipación del 15% establecida en el pacto fiscal y a las participaciones del sistema de seguridad social en los impuestos a las ganancias e IVA.



En una presentación posterior<sup>13</sup> J. A. Zapata propone que los impuestos al comercio exterior integren la masa coparticipable con el propósito de que el Estado Nacional no tenga preferencias por este tipo de impuestos frente a los otros coparticipables.

#### **4. LA PROPUESTA DE ESTE TRABAJO**

En este apartado se expone la propuesta de los autores del presente estudio que, según pretenden, serviría de base para la confección de una futura ley nacional de coparticipación federal. La misma intenta ser interpretativa de los lineamientos consagrados en la Constitución Nacional en su artículo 75.

Si bien son varios los tópicos que se deben abordar a la hora de elaborar una futura ley (que van desde los indicadores con los cuales se debe repartir la masa coparticipable hasta las competencias y organización del organismo encargado de hacer cumplir cada uno de los artículos comprendidos en la misma<sup>14</sup>), la propuesta aquí incluida contempla los puntos que cobran mayor relevancia en cada uno de los estudios y debates que se llevan a cabo sobre la materia. Los mismos son:

- ✓ Masa coparticipable;
- ✓ Distribución primaria;
- ✓ Distribución secundaria.

A continuación, se analizan las propuestas referidas a cada uno de los tópicos mencionados. Cuando se considere necesario, se complementará el análisis con simulaciones para una mayor comprensión de los temas.

##### **4.1. Masa Coparticipable**

Actualmente, existe una ley “transitoria” que rige el sistema de coparticipación nacional desde hace un cuarto de siglo (ley N° 23548). En su artículo 2°, la misma menciona cómo estará integrada la masa de fondos a distribuir. Allí se establece que se conformará por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, con las siguientes excepciones:

- a) Derechos de importación y exportación previstos en el artículo 4<sup>a</sup> de la Constitución Nacional;
- b) Aquellos cuya distribución, entre la Nación y las provincias, esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación;
- c) Los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a propósitos o destinos determinados, vigentes al momento de la promulgación de esta Ley, con su actual estructura, plazo de vigencia y destino. Cumplido el objeto de creación de estos impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se deben incorporar al sistema de distribución de la Ley;
- d) Los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la Nación y las provincias. Dicha afectación debe decidirse por Ley del Congreso Nacional con adhesión de las Legislaturas Provinciales y debe tener duración limitada.

---

<sup>13</sup> ZAPATA, J. A. (2010), *Federalismo y coparticipación*, presentación realizada en las 2das. Jornadas Nacionales y Iras. Internacionales de Investigación en Organización y Desarrollo Económico (San Juan, UNSJ).

<sup>14</sup> El organismo fiscal federal que establece en su último párrafo el Art. 75, Inc. 2 de la C. N.

Este artículo abrió la posibilidad a la confección de numerosas leyes, sus modificaciones y reformas impositivas, que crearon nuevos impuestos con afectaciones específicas, regímenes especiales de coparticipación, regímenes especiales de precoparticipación, entre tantas otras cosas. Todo ello contribuyó a una mayor complejidad del sistema actual y a una pérdida del peso relativo de la masa coparticipable establecida con relación al total de la recaudación. Ya para el año 2012, la masa coparticipable bruta representaba un 49,35% de total de la recaudación bruta del gobierno nacional.<sup>15</sup>

Con el paso de los años, toda esta batería de normas ha modificado de manera sustancial la estructura de la masa coparticipable, llegando al 2014 a componerse de la manera que se trata de representar en el gráfico que se reproduce más abajo.<sup>16</sup>

Al existir la posibilidad de crear impuestos con diversos sistemas de distribución, que no necesariamente respondan a los criterios de la coparticipación federal establecida en la ley transitoria que rige en el país, ha permitido que un grupo de provincias se beneficie discrecionalmente. Esta “discrecionalidad” ha fomentado el clientelismo político entre provincias y el gobierno nacional.

Todos estos hechos han transformado al actual sistema de coparticipación en un verdadero “laberinto fiscal”, en donde una enorme cantidad de recursos se reparte por fuera del mismo. Al final de esta sección, se presenta una ilustración del mencionado laberinto, para poder ver con mayor claridad el concepto<sup>17</sup>.

Dado lo expuesto anteriormente, la propuesta de este trabajo es que la futura masa coparticipable esté formada por todos los impuestos existentes en la actualidad y por crearse en el futuro, no permitiendo posibles afectaciones específicas o precoparticipaciones, que atenten contra la objetividad de la norma.

Al referirse al término “todos los impuestos”, los autores se refieren a la totalidad de los impuestos, incluso a los derechos de importación y exportación. Este argumento se debe a la intención de eliminar la preferencia de la Nación sobre ciertos impuestos, de modo tal que cualquier tributo que se quiera establecer por parte de este nivel de gobierno, la recaudación del mismo se distribuirá conforme a los coeficientes establecidos por el sistema propuesto.

La única excepción a esta inclusión tan abarcativa serían las contribuciones de seguridad social cuya naturaleza tributaria se justifica exclusivamente por su destino específico.

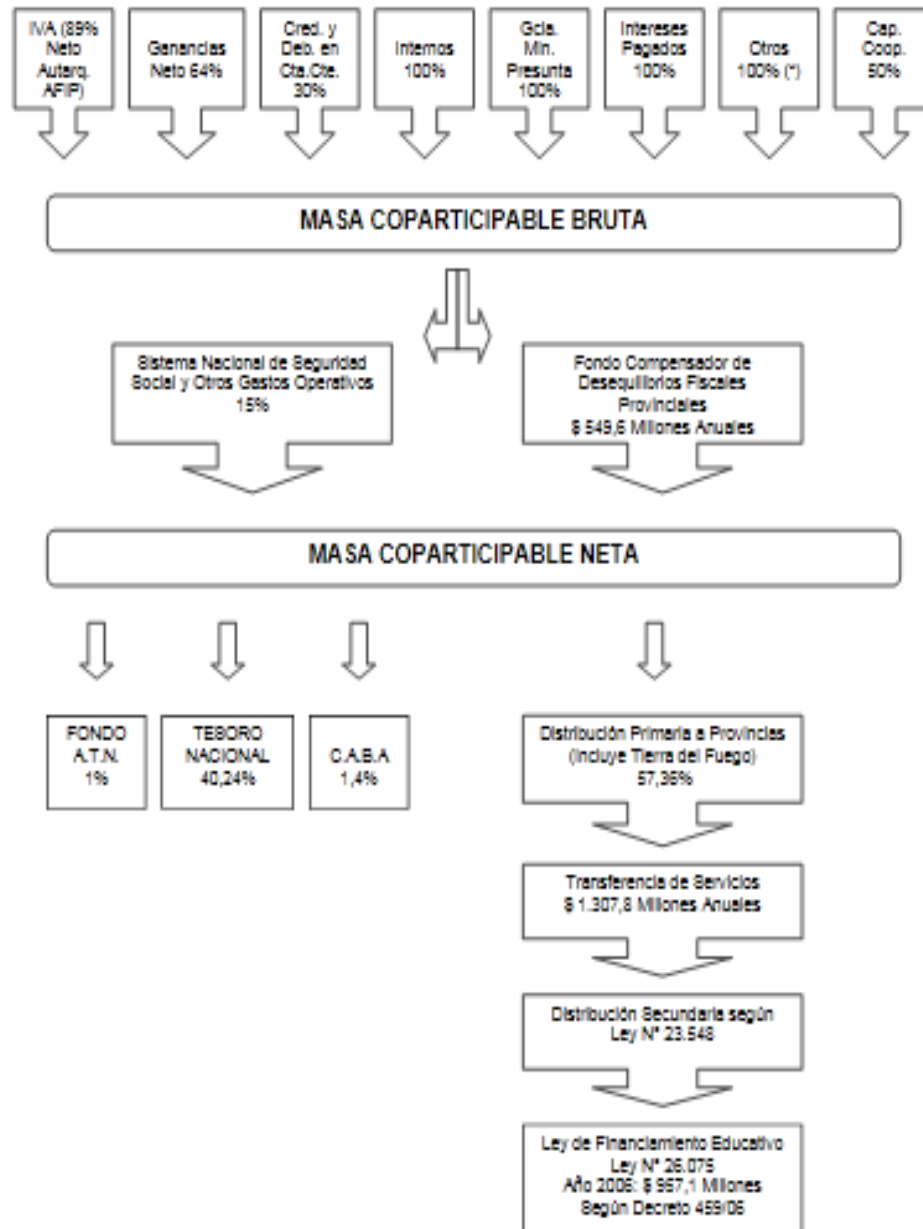
---

<sup>15</sup> La recaudación bruta de la Nación se obtiene de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. La distribución total de la masa coparticipable se obtiene de la Comisión Federal de Impuestos.

<sup>16</sup> Gráfico elaborado por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

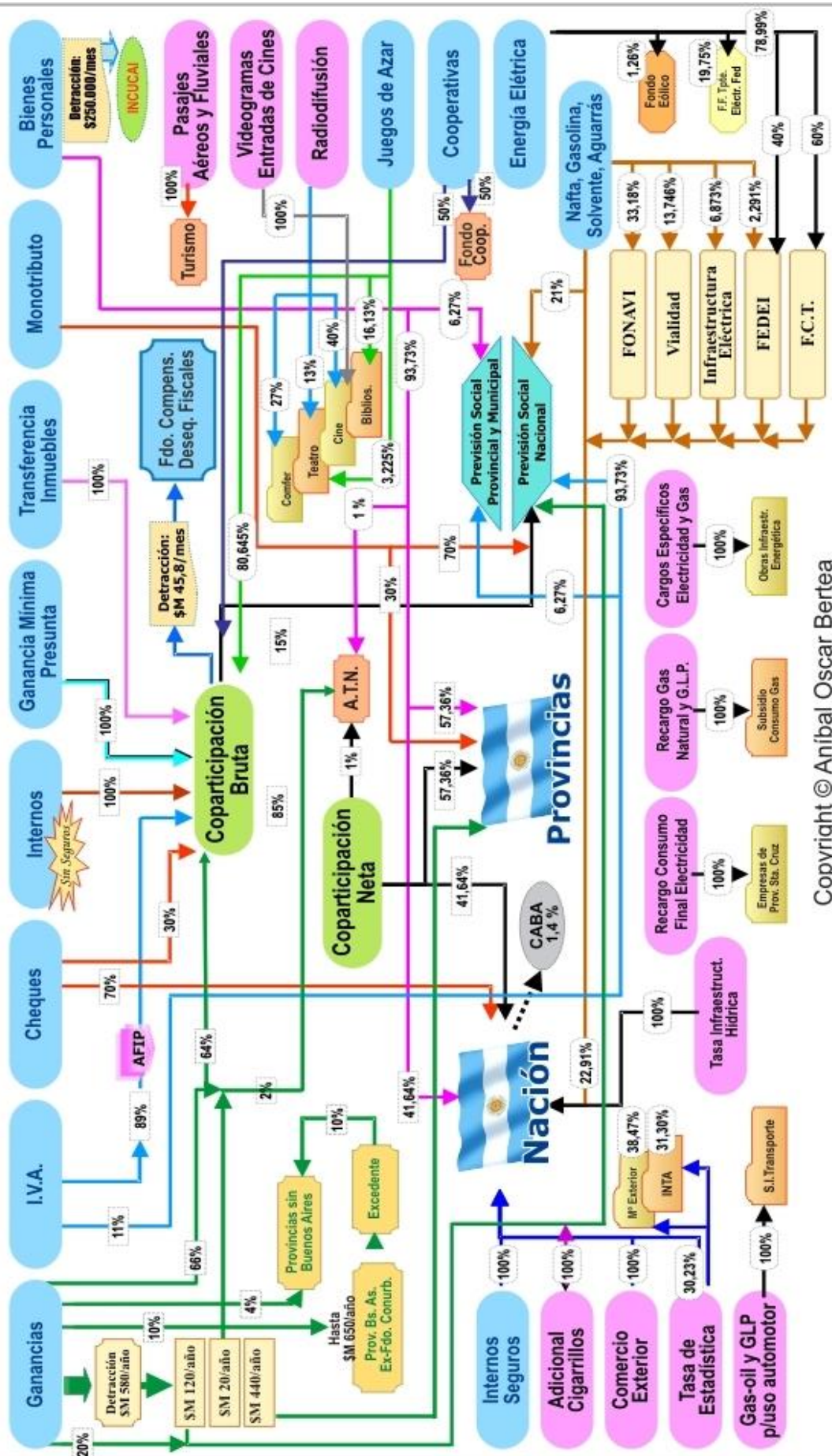
<sup>17</sup> Obtenido de la Comisión Federal de Impuestos.

## LEY N° 23.548 – COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS



(\*) Incluye Premio a los Juegos 83,34 %

# El laberinto de la Coparticipación



Copyright © Anibal Oscar Berteau

## 4.2. Distribución Primaria

El sistema actual de transferencias de coparticipación establece que la distribución primaria de la masa coparticipable determinada por la ley 23548 se repartirá según los siguientes coeficientes:

- El 42,34% en forma automática a la Nación;
- El 54,66% en forma automática al conjunto de provincias adheridas;
- El 2% en forma automática para el recupero del nivel relativo de las siguientes provincias: Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz;
- El 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias.

Posteriormente, en dos decretos diferentes, se incluye a la Provincia de Tierra del Fuego y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dentro de la distribución primaria, por no estar contempladas las mismas dentro del régimen original.

Sin embargo, dichos porcentajes de distribución distan mucho de lo que en la práctica se da. Tomando en cuenta al año 2012 como referencia, del total de lo recaudado de los recursos tributarios nacionales de la administración central, el conjunto de provincias y la CABA recibió solo el 21,02%<sup>18</sup>. Esto no cumple con el artículo 7° de la ley mencionada, en donde se establece que el monto a distribuir a las provincias no podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento (34%)<sup>19</sup>. Además, del 21,02% correspondiente a las provincias y la CABA, solo el 80,41%<sup>20</sup> se distribuyó en base a la coparticipación federal, hecho que acentúa aún más las falencias del sistema.

Una vez unificada la masa coparticipable (punto anterior de la propuesta), todos los tributos estarán incluidos en ella. Por lo tanto, el monto total distribuido por el criterio que se establezca, será la única transferencia de recursos que reciban de la Nación, el conjunto de Provincias y la CABA. Esto lleva a que los coeficientes de distribución primaria contemplen esta situación, evitando que los diversos niveles de gobierno reciban menos recursos de los necesarios para poder cubrir sus respectivos gastos.

Por ello, la distribución primaria propuesta se realizará en base al total del gasto realizado por cada una de las jurisdicciones, tanto nacional como provincial. El Cuadro N° 2 muestra la evolución temporal del gasto total entre el año 2002 y el año 2009<sup>21</sup>.

En base a la información suministrada en dicho cuadro, la distribución propuesta para el año 2009 sería de un 58,65% dirigida a la Nación y un 41,35% dirigida al conjunto de provincias y CABA.

---

<sup>18</sup> FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Para ver los datos en internet:

[http://www.indec.mecon.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=3&id\\_tema\\_2=10&id\\_tema\\_3=103](http://www.indec.mecon.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=10&id_tema_3=103)

<sup>19</sup> Ley N° 23548. Artículo 7° “El monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento (34%) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tengan o no el carácter de distribuibles por esta Ley”. Según fuentes de la Comisión Federal de Impuestos, el Gobierno Nacional interpreta que las provincias renunciaron a esta garantía cuando por ley convenio aprobaron la refinanciación de deudas con el estado nacional. Los autores del presente trabajo están investigando la confirmación de esta afirmación.

<sup>20</sup> FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Para ver los datos en internet:

[http://www.indec.mecon.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=3&id\\_tema\\_2=10&id\\_tema\\_3=103](http://www.indec.mecon.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=10&id_tema_3=103)

<sup>21</sup> Se toma en cuenta hasta el año 2009 por ser los últimos datos provistos por la Dirección Nacional de Política Macroeconómica, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

**Cuadro N°2: Gasto Total**

Gasto Total (Gobierno Nacional, Provincias y CABA)			Porcentajes	
Año	Nación	Provincias y CABA	Nación	Provincias y CABA
2002	46.944,73	36.872,78	56,01	43,99
2003	58.407,21	43.382,64	57,38	42,62
2004	64.184,21	53.297,55	54,63	45,37
2005	84.600,87	70.928,25	54,40	45,60
2006	103.749,62	90.786,74	53,33	46,67
2007	151.698,59	117.401,56	56,37	43,63
2008	209.765,80	155.454,22	57,44	42,56
2009	268.382,83	189.207,38	58,65	41,35

Elaboración Propia. Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica. Datos en Millones de \$.

### 4.3. Distribución Secundaria

La reforma constitucional de 1994 ordena dictar una nueva ley de coparticipación que establezca criterios objetivos de distribución referidos tanto a la eficiencia, que optimice la asignación de recursos, como a la equidad, tendientes a “cerrar las brechas de desarrollo” entre las provincias.

El actual sistema de coparticipación contempla indicadores de suma fija, no siendo los mismos producto de una elaboración objetiva ni de un cálculo previo. Ello hace que la asignación de recursos entre las provincias no tienda a la eficiencia ni a cerrar “brechas de desarrollo”.<sup>22</sup>

El régimen propuesto en este trabajo contempla cuatro componentes. En cada uno se propone una serie de indicadores que atienden a la objetividad y están destinados a cumplir con los lineamientos de la Constitución Nacional.

En primer lugar, se considera a la población como un indicador correspondiente al criterio de eficiencia. Por medio del mismo, las provincias reciben el mismo monto per cápita de la recaudación (condicionado por el peso relativo que tiene dentro de la coparticipación propuesta).

En segundo lugar, bajo la órbita del criterio de equidad, se considera el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), tendiente a cerrar las brechas de desarrollo, como se mencionó anteriormente.

En tercer lugar, se propone al Índice de Desarrollo Humano (IDH) como un componente destinado a incentivar la mejora en la eficiencia y calidad de los servicios proporcionados por cada una de las provincias.

La inclusión conjunta de estos dos indicadores permite esperar que las provincias más rezagadas en cuanto a NBI estén incentivadas a no descansar en dicho indicador y a tratar de mejorar su participación en el total aunque la significación del primero disminuya, al lograr un progreso con respecto al segundo.

<sup>22</sup> “La distribución... 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. 75, inc. 2, 3er. Párrafo).

Y en último lugar, y no por ello menos importante, se recomienda incorporar incentivos de responsabilidad fiscal como una solución a la carencia de correspondencia fiscal.

A continuación se presentan cada uno de los indicadores con mayor detalle, con las simulaciones correspondientes a cada caso. Al final, se determinan los coeficientes de distribución secundaria de cada una de las provincias, a través del establecimiento del peso relativo que cada uno de los componentes tendría en la consideración global.

Debe destacarse que el establecer indicadores objetivos como los expuestos transforma el proceso de distribución secundaria en dinámico, ya que según se establezca en la legislación respectiva, los mismos deberán ajustarse periódicamente lo que hará variar la distribución entre las distintas jurisdicciones. Así, la población es calculada cada diez años por los censos nacionales y los demás son objeto de cálculos anuales. En consecuencia, el IDH y los de responsabilidad fiscal actuarían como incentivos para que las provincias compitan para mejorar su participación.

#### **4.3.1. Población**

Este indicador toma en cuenta la proporción que representa la población provincial en el total de la población del país. De este modo se le asignarían recursos a cada una de las jurisdicciones con relación a esta proporción.

Bajo este criterio, se considera a la población como un estimador de la demanda de servicios del Gobierno. Cabe aclarar que la población es un “estimador imperfecto”, ya que presupone que las preferencias son uniformes a lo largo y lo ancho del territorio nacional y que la capacidad contributiva estaría uniformemente distribuida, además de no tener en cuenta la diferencia de los costos de asegurar la prestación de cada uno de los servicios (no obstante cabría la afirmación de que respeta el principio de que todos los ciudadanos son iguales ante la ley).

Posiblemente se pueda considerar otros indicadores como “proxys” de la demanda de servicios, tales como el producto bruto geográfico o el producto bruto per cápita<sup>23</sup>. Sin embargo, dado que la población es el dato que se conoce con un grado de certeza mayor por sobre los demás y su simplicidad a la hora de su elaboración, los autores han tomado partido por el mismo.

En el Cuadro N° 3 se presenta cada una de las jurisdicciones con su correspondiente población, mostrando cuál es el porcentaje en relación con el total que le correspondería bajo este criterio de reparto. Además, se presentan los Recursos de Origen Nacional recibidos en el año 2013.

Si solamente se utilizara el criterio de población, la provincia de Buenos Aires recibiría cerca del 39% del total de los recursos y, en el otro extremo, la provincia de Tierra del Fuego menos del 1%. Sin embargo, para el régimen vigente, a la primera le corresponde el 19% y a ninguna menos del 1%.

Por ello, tomar en cuenta sólo el criterio de población, no facilitaría el logro de uno de los lineamientos de la Constitución Nacional en cuanto a un régimen que tienda a igualar las oportunidades de cada una de las provincias. Es por eso, que además del componente presentado, se tienen en cuenta otros tres más.

#### **Cuadro N°3: Población y Recursos por Jurisdicción**

---

<sup>23</sup> Lamentablemente, no se cuenta aún con una metodología que permita el cálculo de PGB provincial sobre bases confiables y las provincias que lo estiman utilizan metodologías propias. Es de esperar que en el futuro cercano se cuente con una solución a este problema.

Jurisdicción	Población*	%	Orden	Recursos Nacionales**	%	Orden
Buenos Aires	15.625.084	38,95	1	42.348.397	19,11	1
CABA	2.890.151	7,20	4	4.284.223	1,93	19
Catamarca	367.828	0,92	20	5.886.898	2,66	15
Chaco	1.055.259	2,63	10	11.044.381	4,98	4
Chubut	509.108	1,27	18	3.648.986	1,65	22
Córdoba	3.308.876	8,25	2	19.449.126	8,78	3
Corrientes	992.595	2,47	11	8.435.802	3,81	10
Entre Ríos	1.235.994	3,08	7	10.729.399	4,84	5
Formosa	530.162	1,32	17	7.968.978	3,60	11
Jujuy	673.307	1,68	14	6.299.268	2,84	14
La Pampa	318.951	0,80	22	4.077.276	1,84	20
La Rioja	333.642	0,83	21	4.487.037	2,02	18
Mendoza	1.738.929	4,33	5	9.199.654	4,15	7
Misiones	1.101.593	2,75	9	7.565.937	3,41	12
Neuquén	551.266	1,37	16	4.005.360	1,81	21
Rio Negro	638.645	1,59	15	5.581.810	2,52	16
Salta	1.214.441	3,03	8	8.674.721	3,91	9
San Juan	681.055	1,70	13	7.295.770	3,29	13
San Luis	432.310	1,08	19	5.004.745	2,26	17
Santa Cruz	273.964	0,68	23	3.564.101	1,61	23
Santa Fe	3.194.537	7,96	3	19.710.501	8,89	2
Santiago del Estero	874.006	2,18	12	9.114.419	4,11	8
Tierra del Fuego	127.205	0,32	24	2.740.473	1,24	24
Tucumán	1.448.188	3,61	6	10.503.178	4,74	6
<b>TOTAL</b>	<b>40.117.096</b>	<b>100,00</b>		<b>221.620.437</b>	<b>100,00</b>	
Promedio	1.671.546			9.234.185		

\*Población total según provincia. Total del país. Año 2010. Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

\*\*Recursos de Origen Nacional para el año 2013. Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

#### 4.3.2. Necesidades Básicas Insatisfechas<sup>24</sup>

Para lograr cumplir con la premisa de “cerrar las brechas de desarrollo” entre las provincias, es que se ha pensado en el indicador de “necesidades básicas insatisfechas” (NBI). Bajo este criterio, se tiende a equiparar las diferencias entre distintas jurisdicciones en cuanto a la demanda de necesidades básicas y los recursos disponibles para atenderlas. Los fondos transferidos bajo este criterio, tendrán el objetivo de proveer los recursos necesarios a cada jurisdicción para satisfacer los servicios básicos y necesarios que demanda su población.

<sup>24</sup> Si bien se definen cinco tipos de necesidades básicas a tener en cuenta por este indicador (vivienda, salud y nutrición, educación, empleo, seguridad), en nuestro país, la información disponible no permite medir los déficits en cada una de las dimensiones mencionadas. La metodología implementada sólo considera los niveles críticos de privación de los hogares en sus necesidades habitacionales y la insuficiencia de acceso a la educación básica.



Este indicador se calcula como el porcentaje de la población que tiene necesidades básicas insatisfechas. Se considera población con necesidades básicas insatisfechas a aquella que presentan al menos una de las siguientes condiciones de privación:

- Vivienda: es el tipo de vivienda que habitan los hogares que moran en habitaciones de inquilinato, hotel o pensión, viviendas no destinadas a fines habitacionales, viviendas precarias y otro tipo de vivienda. Se excluye a las viviendas tipo casa, departamento y rancho.
- Condiciones sanitarias: incluye a los hogares que no poseen retrete.
- Hacinamiento: es la relación entre la cantidad total de miembros del hogar y la cantidad de habitaciones de uso exclusivo del hogar. Operacionalmente se considera que existe hacinamiento crítico cuando en el hogar hay más de tres personas por cuarto.
- Asistencia escolar: hogares que tienen al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela.
- Capacidad de subsistencia: incluye a los hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y que tienen un jefe que no ha completado el tercer grado de escolaridad primaria.

Bajo este criterio, aquellas provincias con un porcentaje mayor de población con NBI en relación con el total (suma agregada de todos los porcentajes) recibirán mayores recursos, a fin de lograr cerrar la brecha que se menciona al principio.

En el Cuadro N° 4 se muestra cada una de las Jurisdicciones con su correspondiente porcentaje de Población con NBI. En el mismo se ve que Formosa presenta el mayor porcentaje (25,2%), mientras que La Pampa se encuentra en el otro extremo, teniendo solamente un 5,7% de población con NBI.

### 4.3.3. Índice de Desarrollo Humano

Un componente importante para esta propuesta, es la inclusión del Índice de Desarrollo Humano (IDH) como indicador para la distribución secundaria. Mediante el mismo, se pretende agregar un coeficiente que favorezca e incentive la mejora en la prestación de servicios a la población.

El IDH es elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la Argentina. En su confección, se contemplan tres dimensiones, y para cada una de ellas se obtiene un índice. Luego, a través de un promedio simple de los tres índices, se obtiene el IDH<sup>25</sup>.

La primera dimensión es la de “tener una vida larga y saludable”, y el indicador que se utiliza es la esperanza de vida al nacer. Se toma en cuenta la esperanza de vida al nacer que proporciona el INDEC para cada una de las provincias.

Para construir el índice de esperanza de vida se normaliza el indicador mediante la siguiente fórmula:

$$\frac{\text{Valor Real} - \text{Valor de Referencia M\u00ednimo}}{\text{Valor de Referencia M\u00e1ximo} - \text{Valor de Referencia M\u00ednimo}}$$

Donde el valor de referencia m\u00ednimo se establece en 25 a\u00f1os y el valor de referencia m\u00e1ximo en 85 a\u00f1os, seg\u00fan el PNUD.

---

<sup>25</sup> El IDH comienza como iniciativa del economista pakistan\u00ed Mahbub ul Haq, basado en las ideas desarrolladas por el economista Amartya Kumar Sen, Premio Nobel de Econom\u00eda en 1998.

La segunda dimensión es la de “gozar de un nivel de vida decente” y para el mismo se utiliza el ingreso familiar per cápita obtenido en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), ajustado para cada individuo según la paridad de poder de compra del consumidor por región (INDEC, 2002).

**Cuadro N° 4: Necesidades Básicas Insatisfechas**

<b>Jurisdicción</b>	<b>Porcentaje de Población con NBI</b>	<b>Orden</b>
Buenos Aires	11,2	16
CABA	7,0	23
Catamarca	14,6	10
Chaco	23,1	3
Chubut	10,7	18
Córdoba	8,7	22
Corrientes	19,7	5
Entre Ríos	11,6	15
Formosa	25,2	1
Jujuy	18,1	7
La Pampa	5,7	24
La Rioja	15,5	9
Mendoza	10,3	19
Misiones	19,1	6
Neuquén	12,4	13
Rio Negro	11,7	14
Salta	23,7	2
San Juan	14,0	12
San Luis	10,7	17
Santa Cruz	9,7	20
Santa Fe	9,5	21
Santiago del Estero	22,7	4
Tierra del Fuego	14,5	11
Tucumán	16,4	8
<b>Fuente:</b> Elaboración propia. Datos del INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.		

Luego de ajustar el ingreso, se construye el indicador con la misma metodología aplicada anteriormente, con la salvedad que se toma el logaritmo de los valores y no los valores absolutos en sí. Es decir, se aplica la siguiente fórmula:

$$\frac{\log(\text{Valor Real}) - \log(\text{Valor de Referencia Mínimo})}{\log(\text{Valor de Referencia Máximo}) - \log(\text{Valor de Referencia Mínimo})}$$

Como valores máximos y mínimos de referencias se utilizan US\$ 10 de PPA y US\$ 280.500 de PPA, respectivamente.

Por último, la tercera dimensión es la de “acceder al conocimiento necesario para un buen desempeño social y laboral”, y el indicador utilizado es años de educación aprobados en base a datos de la EPH que califican a individuos<sup>26</sup>.

Luego, al igual que en las otras dimensiones, se aplica la fórmula dada para el cálculo del índice de esperanza de vida.

**Cuadro N° 5: IDH**

Jurisdicción	Índice de esperanza de vida	Índice de educación	Índice de ingresos	IDH	Orden
Buenos Aires	0,849	0,961	0,704	0,838	13
CABA	0,871	0,993	0,802	0,889	1
Catamarca	0,841	0,983	0,684	0,836	14
Chaco	0,796	0,973	0,653	0,807	22
Chubut	0,826	0,935	0,784	0,848	9
Córdoba	0,861	0,993	0,731	0,862	5
Corrientes	0,823	0,986	0,676	0,828	18
Entre Ríos	0,851	0,959	0,706	0,839	12
Formosa	0,808	0,956	0,655	0,806	24
Jujuy	0,83	0,988	0,668	0,829	17
La Pampa	0,862	0,968	0,763	0,864	4
La Rioja	0,83	0,978	0,693	0,834	15
Mendoza	0,862	0,981	0,713	0,852	7
Misiones	0,834	0,947	0,67	0,817	21
Neuquén	0,869	0,974	0,723	0,855	6
Río Negro	0,848	0,961	0,743	0,851	8
Salta	0,821	0,99	0,683	0,832	16
San Juan	0,844	0,96	0,672	0,825	20
San Luis	0,851	0,958	0,675	0,828	19
Santa Cruz	0,84	0,95	0,829	0,873	3
Santa Fe	0,851	0,968	0,717	0,846	10
Santiago del Estero	0,817	0,953	0,653	0,807	23
Tierra del Fuego	0,862	0,96	0,818	0,88	2
Tucumán	0,841	0,984	0,703	0,843	11
Datos: PNUD Argentina. Año 2011					

En el Cuadro N°5 se observa el IDH obtenido por el PNUD para el año 2011.

Es importante destacar, que si bien el IDH es un indicador utilizado en el mundo para comparar países entre sí, para la elaboración del IDH de las provincias argentinas el PNUD ha variado (aunque no drásticamente) algunos conceptos referidos al cálculo<sup>27</sup>.

Cabe aclarar, que mientras más alto es el IDH, mayores recursos recibirá en concepto de la coparticipación federal.

<sup>26</sup> Para mayor información ver PNUD (2013), *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2013, Argentina en un mundo incierto: Asegurar el desarrollo humano en el siglo XXI*.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

#### **4.3.4. Responsabilidad Fiscal**

Por último, los autores vieron la necesidad de introducir incentivos de responsabilidad fiscal como una alternativa a la carencia de correspondencia fiscal, tal como se mencionó al inicio de la sección.

Para los fines de este trabajo se han tomado tres de estos indicadores que, a juicio de sus autores, 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 ingresos corrientes como porcentaje de los gastos corrientes.

En cuanto al primero, pone en evidencia si la jurisdicción respectiva tiene un exceso de personal, lo que indicaría cierto grado de desorden administrativo y conducta clientelística. Mientras mayor es el coeficiente, menores recursos recibirá de la coparticipación.

Con el segundo se mide el esfuerzo fiscal que realiza la provincia y podría denominarse el grado de autofinanciamiento. Mientras mayor es el coeficiente, mayores recursos recibirá.

Finalmente, el tercero reflejaría la solvencia de la provincia, ya que si su valor es cercano al 0, indicaría que no tiene capacidad para financiar inversiones o repagar su deuda. Mientras mayor sea el coeficiente, mayores recursos recibirá.

En el Cuadro N° 6 se refleja la situación de cada uno de los indicadores.

#### **4.3.5. Propuesta Final**

Sobre la base de lo expuesto anteriormente, se han realizado dos ejercicios de simulación de los coeficientes finales de coparticipación. En el primero (Cuadro N° 7), se establece una ponderación del 65% para la población, del 10% para los tres indicadores de responsabilidad fiscal y el 25% entre el IDH y el NBI. En el segundo (Cuadro N° 8), se ha cambiado las ponderaciones, siendo estas 50% para la población, 25% para los indicadores de responsabilidad fiscal y el 25% entre IDH y NBI.

A su vez, se ha colocado la participación relativa que cada jurisdicción ha tenido para el año 2013, a fin de comparar quién mejoraría su situación relativa y quien retrocedería. Esto es inevitable, ya que la situación actual no responde a criterios objetivos de reparto.

Sin embargo, se establece que ninguna jurisdicción puede recibir menos recursos en valor absoluto que lo que recibió en el período anterior. Por ello se propone que cada provincia reciba cada año el mismo monto en valor absoluto, y el excedente de la masa total se distribuya en base a los coeficientes propuestos. Esto eliminaría el inconveniente que se podría generar si no se contemplara la situación.

#### **Cuadro N° 6: Responsabilidad Fiscal**

<b>Jurisdicción</b>	<b>Ingresos Corrientes / Gasto Corriente*</b>	<b>Recursos Tributarios Provinciales / Recursos de Jurisdicción Nacional*</b>	<b>Gasto en personal / Gasto primario**</b>
Buenos Aires	0,98	1,32	49,07
C.A.B.A.	1,12	8,33	53,21
Catamarca	1,16	0,12	42,13
Córdoba	1,11	0,59	40,76
Corrientes	1,03	0,14	50,42
Chaco	0,54	0,14	53,56
Chubut	1,39	0,52	45,01
Entre Ríos	1,04	0,28	52,14
Formosa	1,23	0,06	44,68
Jujuy	1,02	0,13	52,41
La Pampa	1,10	0,30	39,27
La Rioja	1,10	0,08	36,10
Mendoza	1,04	0,47	47,68
Misiones	1,12	0,27	38,41
Neuquén	1,04	0,76	40,85
Rio Negro	1,10	0,33	48,45
Salta	1,15	0,25	44,17
San Juan	1,18	0,19	43,68
San Luis	1,77	0,28	31,90
Santa Cruz	1,06	0,42	23,92
Santa Fe	1,09	0,56	47,37
Santiago del Estero	1,28	0,11	37,52
Tierra del Fuego	0,92	0,31	52,29
Tucumán	1,08	0,36	47,35

\*Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias. Año 2011.

\*\*Gasto en personal/Gasto Primario: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias. Año 2006.

**Cuadro N° 7: Propuesta de distribución de recursos (A)**

Provincia	Población	Gasto en Personal / Gasto Primario	Ingresos Corrtes./ Gasto Corriente	Rec. Trib. Prov. / Rec. Jur. Nacional	IDH	NBI	Participación Total Propuesta	Participación 2013
Total	65	3,00	3,00	4,00	15	10	<b>100,00</b>	100,00
Buenos Aires	25,32	0,11	0,11	0,32	0,62	0,32	<b>26,81</b>	19,11
CABA	4,68	0,10	0,13	2,04	0,66	0,20	<b>7,81</b>	1,93
Catamarca	0,60	0,13	0,13	0,03	0,62	0,42	<b>1,92</b>	2,66
Chaco	1,71	0,13	0,12	0,14	0,60	0,67	<b>3,38</b>	4,98
Chubut	0,82	0,11	0,12	0,03	0,63	0,31	<b>2,02</b>	1,65
Córdoba	5,36	0,10	0,06	0,03	0,64	0,25	<b>6,45</b>	8,78
Corrientes	1,61	0,12	0,16	0,13	0,62	0,57	<b>3,20</b>	3,81
Entre Ríos	2,00	0,10	0,12	0,07	0,62	0,33	<b>3,25</b>	4,84
Formosa	0,86	0,12	0,14	0,02	0,60	0,73	<b>2,46</b>	3,60
Jujuy	1,09	0,10	0,11	0,03	0,62	0,52	<b>2,48</b>	2,84
La Pampa	0,52	0,14	0,12	0,07	0,64	0,17	<b>1,66</b>	1,84
La Rioja	0,54	0,15	0,12	0,02	0,62	0,45	<b>1,90</b>	2,02
Mendoza	2,82	0,11	0,12	0,12	0,63	0,30	<b>4,09</b>	4,15
Misiones	1,78	0,14	0,13	0,07	0,61	0,55	<b>3,27</b>	3,41
Neuquén	0,89	0,13	0,12	0,19	0,64	0,36	<b>2,32</b>	1,81
Rio Negro	1,03	0,11	0,12	0,08	0,63	0,34	<b>2,32</b>	2,52
Salta	1,97	0,12	0,13	0,06	0,62	0,68	<b>3,58</b>	3,91
San Juan	1,10	0,12	0,13	0,05	0,61	0,41	<b>2,42</b>	3,29
San Luis	0,70	0,17	0,20	0,07	0,62	0,31	<b>2,06</b>	2,26
Santa Cruz	0,44	0,22	0,12	0,10	0,65	0,28	<b>1,82</b>	1,61
Santa Fe	5,18	0,11	0,12	0,14	0,63	0,27	<b>6,45</b>	8,89
Santiago del Estero	1,42	0,14	0,14	0,03	0,60	0,66	<b>2,98</b>	4,11
Tierra del Fuego	0,21	0,10	0,12	0,09	0,65	0,42	<b>1,59</b>	1,24
Tucumán	2,35	0,11	0,10	0,08	0,63	0,48	<b>3,74</b>	4,74

\*Elaboración propia. Recursos de Origen Nacional para el año 2013.

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias.

**Cuadro N°8: Propuesta de distribución de recursos (B)**

Provincia	Población	Gasto en Personal / Gasto Primario	Ingresos Corrientes/ Gasto Corriente	Rec. Trib. Prov. / Rec. Jur. Nacional	IDH	NBI	Participación Total Propuesta	Participación 2013
Total	50	8,00	8,00	9,00	15	10	<b>100,00</b>	100,00
Buenos Aires	19,47	0,29	0,30	0,73	0,62	0,32	<b>21,74</b>	19,11
CABA	3,60	0,27	0,34	4,59	0,66	0,20	<b>9,66</b>	1,93
Catamarca	0,46	0,34	0,35	0,07	0,62	0,42	<b>2,25</b>	2,66
Chaco	1,32	0,35	0,33	0,33	0,60	0,67	<b>3,59</b>	4,98
Chubut	0,63	0,28	0,31	0,08	0,63	0,31	<b>2,24</b>	1,65
Córdoba	4,12	0,27	0,16	0,08	0,64	0,25	<b>5,52</b>	8,78
Corrientes	1,24	0,32	0,42	0,29	0,62	0,57	<b>3,44</b>	3,81
Entre Ríos	1,54	0,27	0,31	0,16	0,62	0,33	<b>3,24</b>	4,84
Formosa	0,66	0,32	0,37	0,04	0,60	0,73	<b>2,71</b>	3,60
Jujuy	0,84	0,27	0,31	0,07	0,62	0,52	<b>2,63</b>	2,84
La Pampa	0,40	0,36	0,33	0,16	0,64	0,17	<b>2,06</b>	1,84
La Rioja	0,42	0,40	0,33	0,04	0,62	0,45	<b>2,25</b>	2,02
Mendoza	2,17	0,30	0,31	0,26	0,63	0,30	<b>3,97</b>	4,15
Misiones	1,37	0,37	0,34	0,15	0,61	0,55	<b>3,39</b>	3,41
Neuquén	0,69	0,35	0,31	0,42	0,64	0,36	<b>2,76</b>	1,81
Rio Negro	0,80	0,29	0,33	0,18	0,63	0,34	<b>2,57</b>	2,52
Salta	1,51	0,32	0,35	0,14	0,62	0,68	<b>3,62</b>	3,91
San Juan	0,85	0,33	0,36	0,10	0,61	0,41	<b>2,65</b>	3,29
San Luis	0,54	0,45	0,53	0,16	0,62	0,31	<b>2,60</b>	2,26
Santa Cruz	0,34	0,60	0,32	0,23	0,65	0,28	<b>2,42</b>	1,61
Santa Fe	3,98	0,30	0,33	0,31	0,63	0,27	<b>5,82</b>	8,89
Santiago del Estero	1,09	0,38	0,38	0,06	0,60	0,66	<b>3,17</b>	4,11
Tierra del Fuego	0,16	0,27	0,32	0,20	0,65	0,42	<b>2,02</b>	1,24
Tucumán	1,80	0,30	0,28	0,17	0,63	0,48	<b>3,66</b>	4,74

Fuente: Elaboración propia en base a los datos presentados anteriormente.

\*Elaboración propia. Recursos de Origen Nacional para el año 2013. Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

En principio la alternativa presentada en el Cuadro N° 7 aparece como la más aceptable en cuanto enfatiza la demanda por servicios gubernamentales al aumentar la ponderación de la población entre los distribuidores objetivos. Estos porcentajes recuerdan los vigentes con la Ley 20221, salvo que aquí la brecha de desarrollo ha sido reemplazada por la combinación de NBI e IDH y la inversa de la densidad de población por los incentivos de responsabilidad fiscal. De todos modos, las ponderaciones sólo son a título informativo y de simulación numérica a efectos de visualizar los cambios en la distribución que derivarían de la adopción de coeficientes

objetivos. El acuerdo político necesario para la adopción de un nuevo régimen decidirá cuáles son los indicadores objetivos más aceptables.

Una observación adicional que cabría hacer tiene que ver con la alta participación de la CABA en ambas alternativas de distribución, no sólo en cuanto a su crecimiento sino a su participación relativa frente a la de las otras jurisdicciones subnacionales. Es necesario recordar que diversos servicios que en las provincias son de su competencia jurisdiccional, como la justicia, la seguridad y el servicio penitenciario, son totalmente o en gran parte prestados por la jurisdicción nacional en la Ciudad de Buenos Aires. Cabría señalar entonces que, hasta que esos servicios no sean totalmente transferidos por el gobierno nacional al de la ciudad, aquél deberá detraer de la participación de ésta los recursos necesarios para atender esas erogaciones.

## **5. CONCLUSIÓN**

En el presente trabajo los autores no han pretendido agotar el tema. Ha habido numerosos artículos académicos sobre la cuestión. Algunos muy valiosos que no se han considerado aquí y que se espera analizar en versiones futuras de este trabajo<sup>28</sup>. No es necesario aclarar que el debate queda abierto.

Más aún, debe aceptarse que ningún proyecto o anteproyecto que se elabore tiene posibilidades de ser aceptado sin un acuerdo político previo entre los actores principales de esta problemática, es decir, el gobierno nacional y los provinciales. Los esfuerzos por lograrse parecen haber perdido impulso en los últimos años. La carencia de un régimen de coparticipación federal de impuestos ajustado a los preceptos de la Constitución Nacional conspira contra la vigencia del federalismo. Los gobiernos subnacionales se han vuelto más dependientes de la jurisdicción nacional y la centralización de los recursos fiscales alienta el clientelismo político y la ineficiencia en la prestación de los servicios gubernamentales.

Desde los ámbitos académicos sólo podemos avanzar en el análisis del problema y en el ofrecimiento de fundamentos y modos para solucionarlo. Pero la decisión pasa por otro camino. Los regímenes anteriores han surgido en épocas de crisis o perturbaciones políticas y económicas. Sería deseable que el próximo régimen surja en época de normalidad.

Los autores de la presente propuesta desean sólo ofrecer una alternativa técnica y un análisis objetivo de sus efectos. Posiblemente su contribución original resida en la incorporación de incentivos de responsabilidad fiscal como un modo de inducir el comportamiento fiscal responsable de los gobiernos subnacionales y de acentuar la descentralización de competencias y funciones.

---

<sup>28</sup> Entre ellos cabe citar el de Piffano, H. L. P., *Notas sobre federalismo fiscal. Enfoques normativo y positivo* (PrEBi/SeDiCI, UNLP, 2005), e-book publicado en [www.depeco.unlp.edu.ar](http://www.depeco.unlp.edu.ar).



## **BIBLIOGRAFIA Y FUENTES CONSULTADAS**

ARGENTINA, Constitución Nacional, Leyes y Decretos.

CONSEJO EMPRESARIO ARGENTINO (2000), *Propuesta de federalismo fiscal* (Buenos Aires).

MORALES, M. Tesis de grado (2000), Facultad de Ciencias Económicas, U. N. Cuyo, realizada bajo la tutoría de J. A. Vega.

NÚÑEZ MIÑANA, H. (1994), *Finanzas Públicas*, cap. X (Buenos Aires, Macchi, 1994).

PIFFANO, H. L. P. (2005), *Notas sobre federalismo fiscal. Enfoques normativo y positivo* (PrEBi/SeDiCI, UNLP), e-book publicado en [www.depeco.unlp.edu.ar](http://www.depeco.unlp.edu.ar)

PNUD (2013), *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2013, Argentina en un mundo incierto: Asegurar el desarrollo humano en el siglo XXI*.

PORTO, A. (2003), *Antecedentes y lineamientos para la ley de Coparticipación Federal*, presentado en el Seminario Internacional sobre Coparticipación Federal de Impuestos, en Noviembre de 2003.

VEGA, J.A. y RUSSO, E. A. (2004), “Coparticipación Federal. Propuesta de indicadores objetivos de reparto”, en *Anales de la XXXIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política* (Buenos Aires, AAEP y Universidad Católica Argentina).

VEGA, J. A. y DIBLASI, J. V. (2008), *Jornadas de Ciencias Económicas 2008* (Mendoza, F. C. Económicas de la U. N. de Cuyo) y en Internet en [www.aaep.org.ar](http://www.aaep.org.ar) Anales de la XLIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (Córdoba, AAEP).

ZAPATA, J. A. y otros (2000), *Sistema de supervisión multilateral* (trabajo presentado en la Reunión Anual de la Asociación de Bancos Argentinos, Buenos Aires).

ZAPATA, J. A. (2010), *Federalismo y coparticipación*, presentación realizada en las 2das. Jornadas Nacionales y 1ras. Internacionales de Investigación en Organización y Desarrollo Económico (San Juan, UNSJ).