

COPARTICIPACIÓN FEDERAL: DISTRIBUCIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA. INDICADORES OBJETIVOS DE REPARTO

Juan Argentino Vega, Profesor Titular Consulto
Juan Víctor Diblasi, Investigador Adscripto
Matías F. González O., Alumno (tesista)
Finanzas Públicas (L. en Economía)

1. Introducción

“La coparticipación impositiva es un recurso universal, aunque varíen las fuentes, los recaudadores, los índices; es la que supera la desventaja que podría tener la fragmentación del sistema federal, la que economiza el costo de la recaudación y permite, en el juego de los índices, atender a la igualdad de oportunidades y estimular la eficacia.”ⁱ

Este comentario del constitucionalista Pedro J. Frías es suficiente para fundamentar la importancia de cualquier esfuerzo para aportar contribuciones a la elaboración de un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos desde el ámbito académico, régimen para el cual los ámbitos político y legislativo adeudan más de dos décadas de morosidad, conforme lo establecido en el Art. 75 de la Constitución Nacional y su cláusula transitoria sexta.

El objetivo del presente trabajo es realizar nuevos aportes al debate sobre cuál debería ser el régimen de coparticipación federal que impere en la Argentina, respondiendo a lo establecido en la Constitución Nacional y a recomendaciones de eficiencia y efectividad de políticas públicas relacionadas.

En trabajos anteriores, los autores expusieron la necesidad de poder contar con propuestas de indicadores objetivos para poder avanzar sobre el armado de un nuevo sistema. En especial, en el trabajo que le precede a ésteⁱⁱ, se focalizó sobre propuestas de ponderadores objetivos de distribución secundaria, atendiendo a criterios de eficiencia y equidad.

A continuación, se tratará de profundizar en el análisis de los otros dos aspectos fundamentales: la masa coparticipable y la distribución primaria, que fueron considerados también en la propuesta anterior.

Se analizará cuál es la situación actual de cada uno de los puntos, a fin de que se refleje la imperiosa necesidad de avanzar en la elaboración de un nuevo régimen, que no sólo beneficiará eventualmente a las provincias desprotegidas por el actual régimen, sino que aportará transparencia y previsibilidad al sistema tributario. Esto permitirá reducir y/o eliminar la discrecionalidad en el manejo de los fondos públicos.

Otro aspecto no tratado anteriormente y que se menciona en el presente es la consideración de cómo la distribución geográfica del gasto público federal puede estar afectado la capacidad económica y fiscal de las jurisdicciones subnacionales.

Específicamente, en la sección 2 se hace una descripción de la composición presente de la masa coparticipable y de su complejidad, por lo que ha merecido el calificativo de “laberinto”.

En la sección 3 se analizan algunos aportes recientes de otros autores y se realiza una evaluación y crítica de los mismos.

En la sección 4 se trata la evolución de la distribución primaria entre la Nación y las provincias y se hace un análisis crítico de la misma.

En la sección 5 se introduce un nuevo elemento en el tratamiento del tema: la distribución geográfica del gasto nacional y de cómo la misma puede estar afectando la capacidad fiscal de las jurisdicciones subnacionales.

En la sección 6 se hace una breve consideración de la distribución secundaria basada en el trabajo anterior de los autores del presente.

Finalmente, en la 7 se realiza una brevísima consideración final acerca del tema y de cómo deberían continuar la discusión sobre el mismo.

2. La masa coparticipable

Actualmente, existe una ley “transitoria” que rige el sistema de coparticipación nacional desde hace más de un cuarto de siglo (Ley N° 23.548). En su artículo 2º, 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:

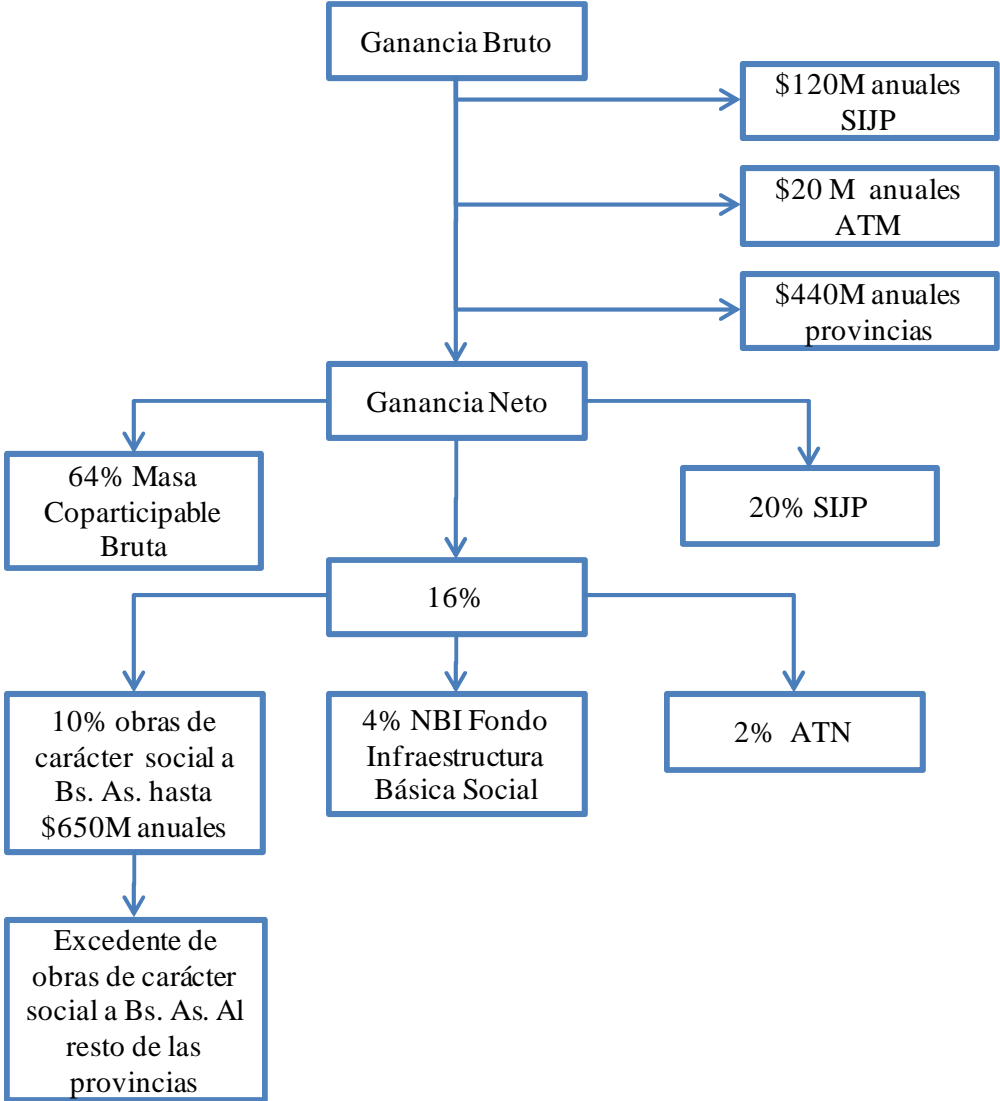
- a) derechos de importación y exportación previstos en el artículo 4º de la Constitución Nacional;
- b) aquellos cuya distribución entre la Nación y las provincias, esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación;
- c) los impuestos y contribuciones nacionales con 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.

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.

En las figuras que más abajo se presentan se pueden apreciar los diversos esquemas de distribución de los montos recaudados por algunos de los principales impuestos. Todo ello con la intención de reflejar el complejo entramado del régimen de distribución interjurisdiccional, en el cual lo recaudado por un impuesto generalmente pasa por diversos ítems, antes de recaer en la masa coparticipable. Esto atenta contra un sistema de reparto conforme a las disposiciones que establece la Constitución Nacional, mencionadas anteriormente, fomentando una mayor discrecionalidad en el manejo de los fondos. Se ven de esta manera, los esquemas de distribución del impuesto a las ganancias, el IVA, el régimen simplificado para pequeños contribuyentes y el impuesto a los bienes personales.

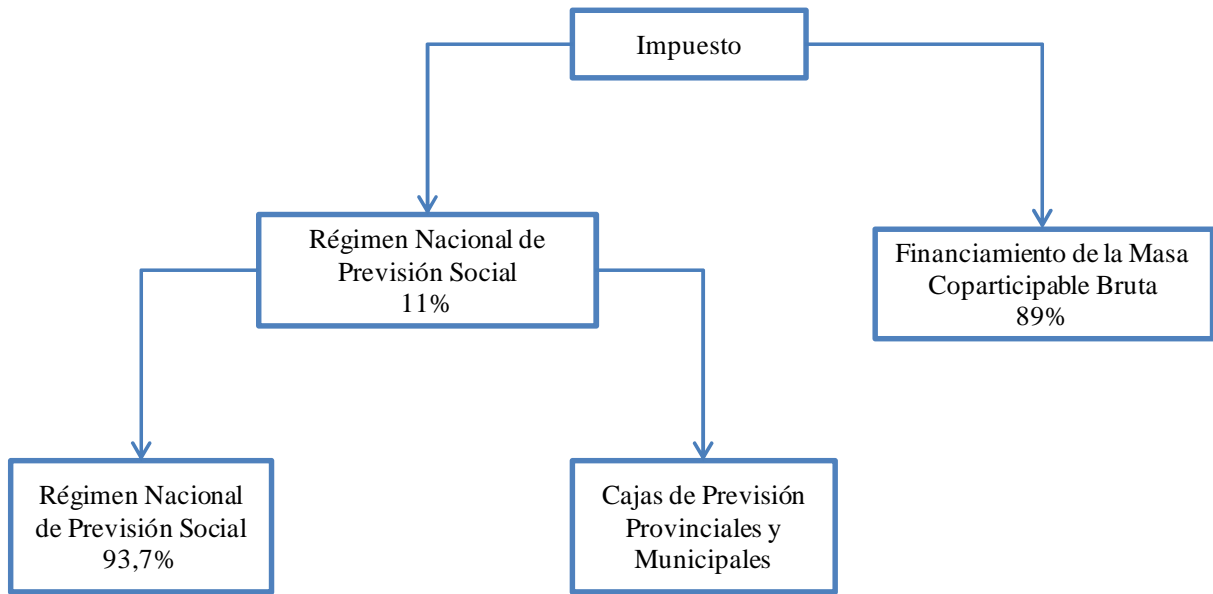
En el primer esquema presentado, el impuesto a las ganancias, se observa claramente las asignaciones específicas, que hacen que gran parte de lo recaudado no vaya a parar a la masa coparticipable bruta. En este caso, solo el 64% de la ganancia neta se destina a mencionada masa.

Figura N°1
Impuesto a las Ganancias distribución vigente



Fuente: Ley 23.548, Pactos Fiscales 1 y 2 y leyes posteriores.

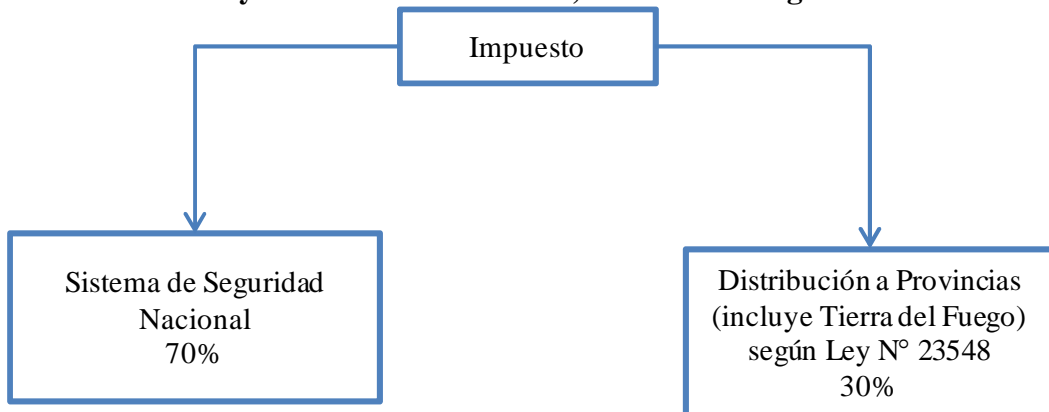
Figura N°2
Impuesto al Valor Agregado distribución vigente



Fuente: Ley 23.548, Pactos Fiscales 1 y 2 y leyes posteriores.

Con lo que respecta al IVA, el 89% del monto total recaudado se destina al financiamiento de la Masa Coparticipable Bruta.

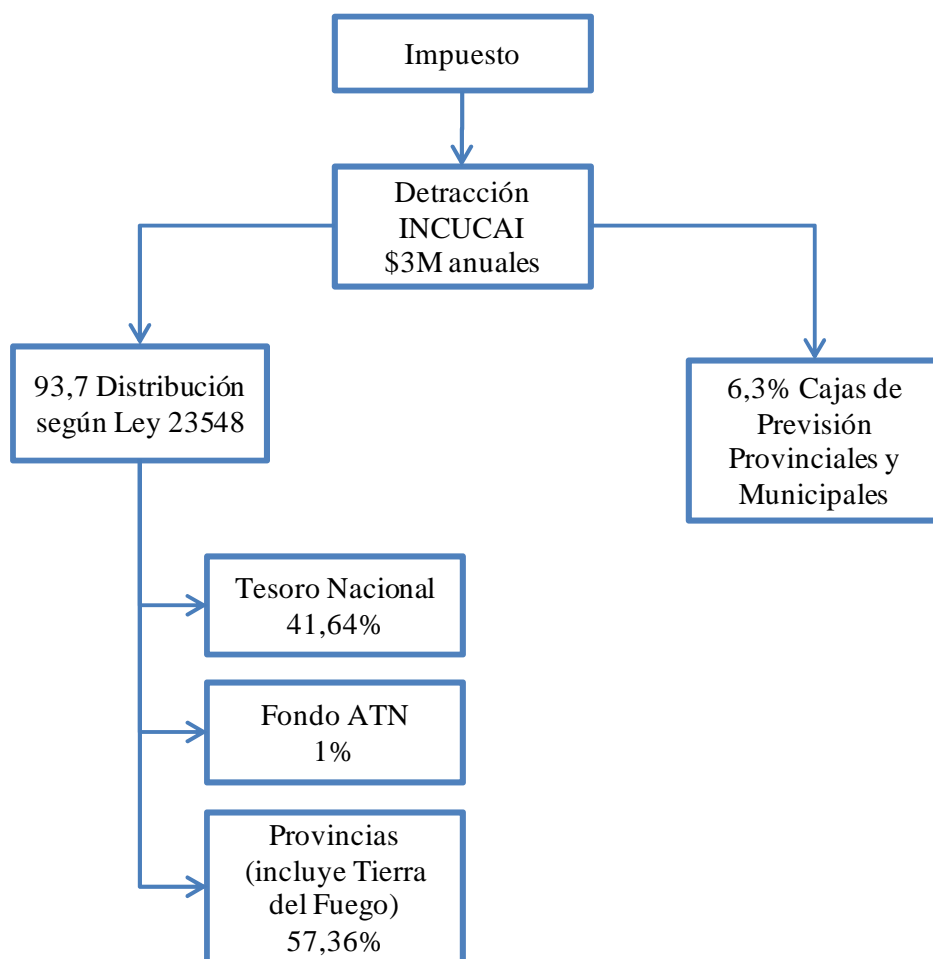
Figura N° 3
Régimen para pequeños Contribuyentes
Ley N° 24977 art. 59 inc. A, distribución vigente



Fuente: Ley 23.548, Pactos Fiscales 1 y 2 y leyes posteriores.

En el caso del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo) sólo se asigna un porcentaje menor de lo recaudado a la porción de la masa coparticipable destinada a las provincias.

Figura N° 4
Impuesto a los Bienes Personales distribución vigente

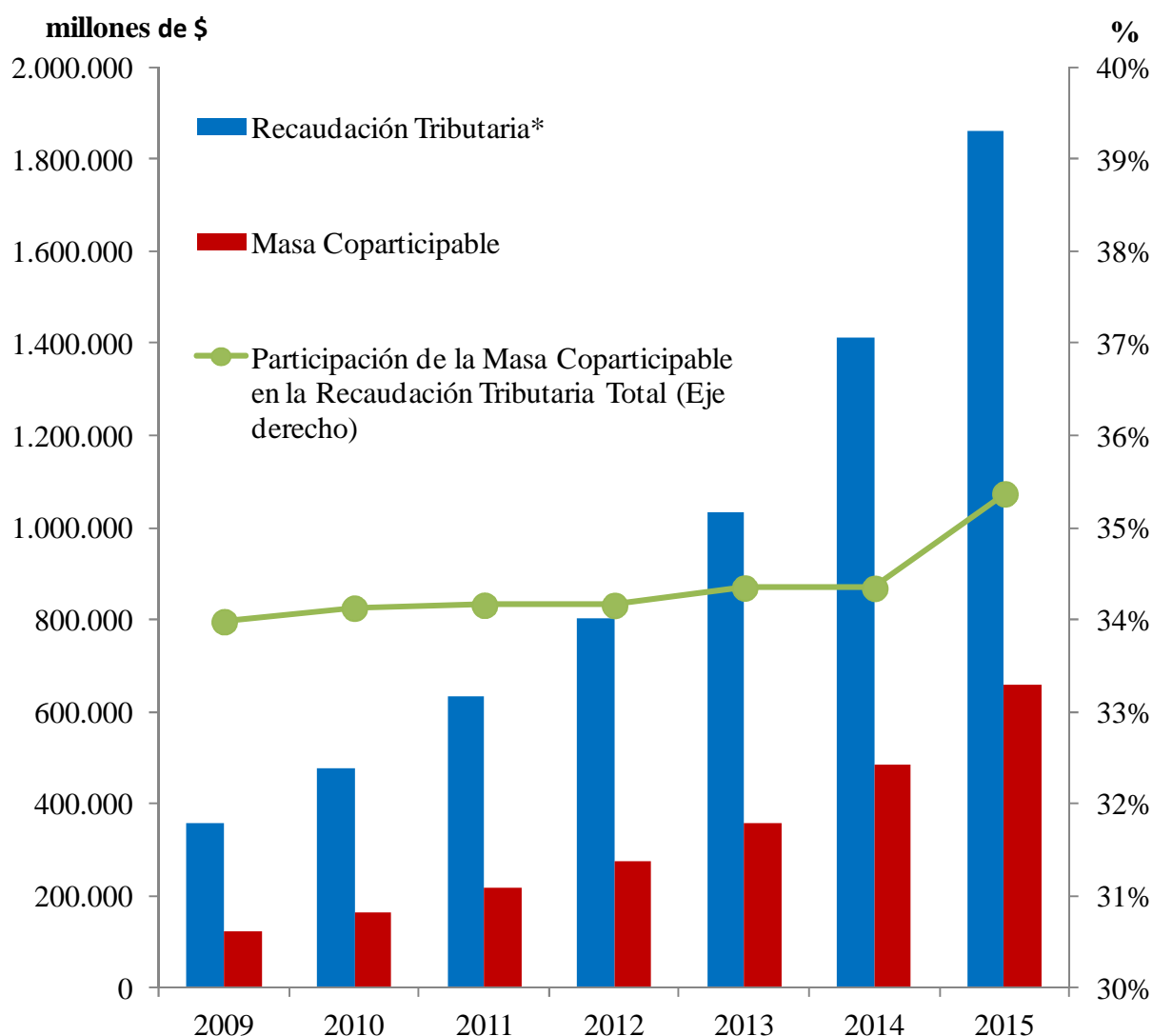


Fuente: Ley 23.548, Pactos Fiscales 1 y 2 y leyes posteriores.

En este último esquema presentado, correspondiente al impuesto a los bienes personales, sólo el 93,7% se destina según la Ley N°23.548 previo una detracción de \$ 3 millones con destino al INCUCAI.

Este laberinto por el que pasa la recaudación de los diversos impuestos, contribuye 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 2013, la masa coparticipable representaba un 33,8% de total de la recaudación tributaria total del gobierno.ⁱⁱⁱ A continuación se observa en el Gráfico N°1 cómo ha ido evolucionando desde el año 2009 hasta 2015 esta participación relativa, reflejando que la masa coparticipable ha representado aproximadamente un 34% (en promedio) de la recaudación bruta de la Nación, generando de esta manera, que el 66% se distribuya “por afuera” del sistema de reparto vigente en la Argentina.

Gráfico N° 1
Recaudación Tributaria y Masa Coparticipable



*Incluye recaudación nacional y provincial.

Fuente: elaboración propia. Datos provenientes de la Comisión Federal de Impuestos y la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

Para el año 2015, la masa coparticipable representa un 64% del total de la recaudación tributaria total del gobierno (sin tomar en cuenta lo recaudado en concepto de derechos al comercio exterior y aportes y contribuciones personales al sistema de seguridad social)^{iv}. De esta manera, el 36% de lo recaudado en concepto de impuestos se distribuye “por afuera” del sistema de reparto vigente en la Argentina. Si se toma en cuenta el total de la recaudación, lo repartido en concepto de coparticipación representa apenas un 48% del total, es decir, un 52% de la recaudación total para 2015 se repartió por fuera del sistema.

Con el paso de los años, toda esta batería de normas ha modificado de manera sustancial la estructura de la masa coparticipable, llegando en 2014 a componerse de la manera que se trata de representar en el gráfico que se reproduce más abajo en la Figura N° 5.^v

Cabe señalar que, en noviembre de 2015, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró inconstitucional la detracción del 15% de la masa coparticipable destinada a financiar la ANSES para el caso de las provincias de Córdoba, Santa Fe y San Luis. Esto se comenzó a hacer efectivo a partir de diciembre de 2015. Esto constituye un paso adelante en el espíritu de hacer menos compleja el entramado mencionado anteriormente, aunque el decreto que lo generalizó a todas las provincias, emitido por el gobierno saliente, fue derogado por el gobierno entrante.

La posibilidad existente 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.

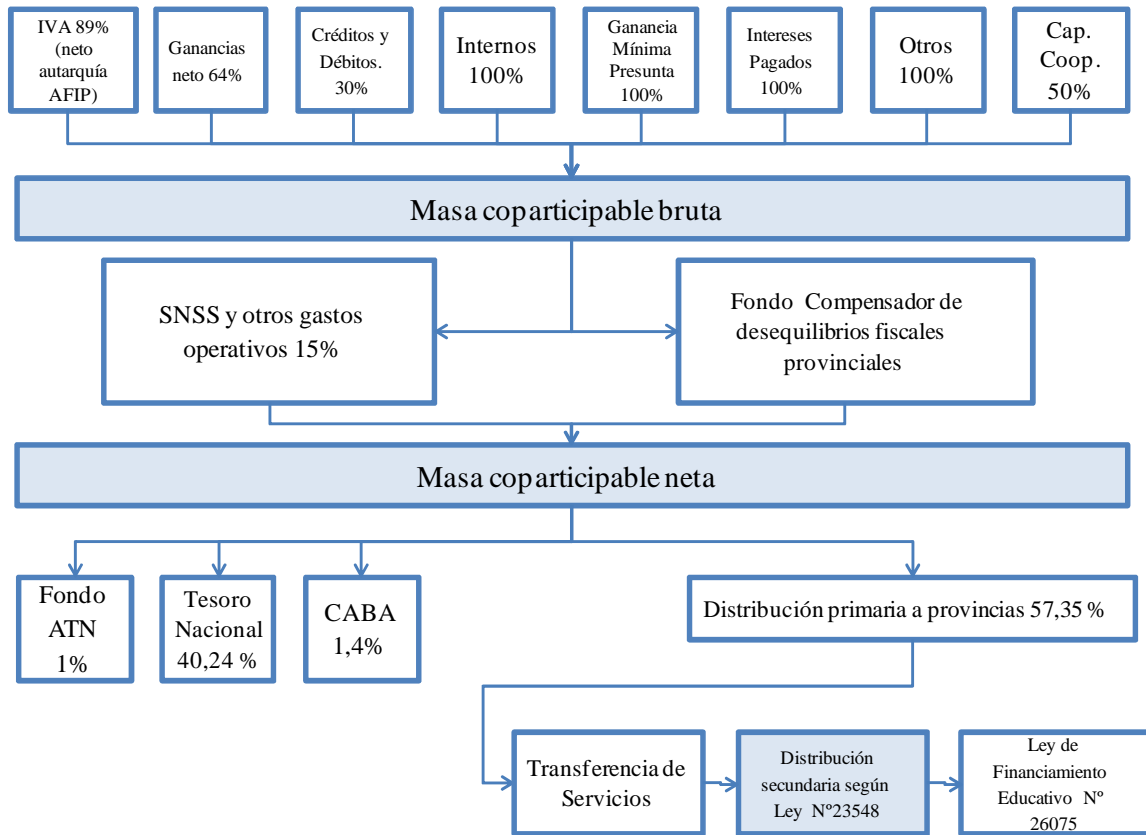
Todos estos hechos han transformado al actual sistema de coparticipación en un verdadero “laberinto fiscal” (ver Figura N° 6), en donde una enorme cantidad de recursos se reparte por fuera del mismo. Al final de esta sección, se presenta una ilustración del mencionado laberinto, para poder ver con mayor claridad el concepto^{vi}.

Dado lo expuesto anteriormente, la propuesta de este trabajo (en concordancia con el trabajo precedente de los autores, mencionado al comienzo del presente) 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 pre- coparticipaciones, 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, incluidos los derechos de importación y exportación^{vii}. 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 abarcadora serían las contribuciones de seguridad social, cuya naturaleza tributaria se justifica exclusivamente por su destino específico.

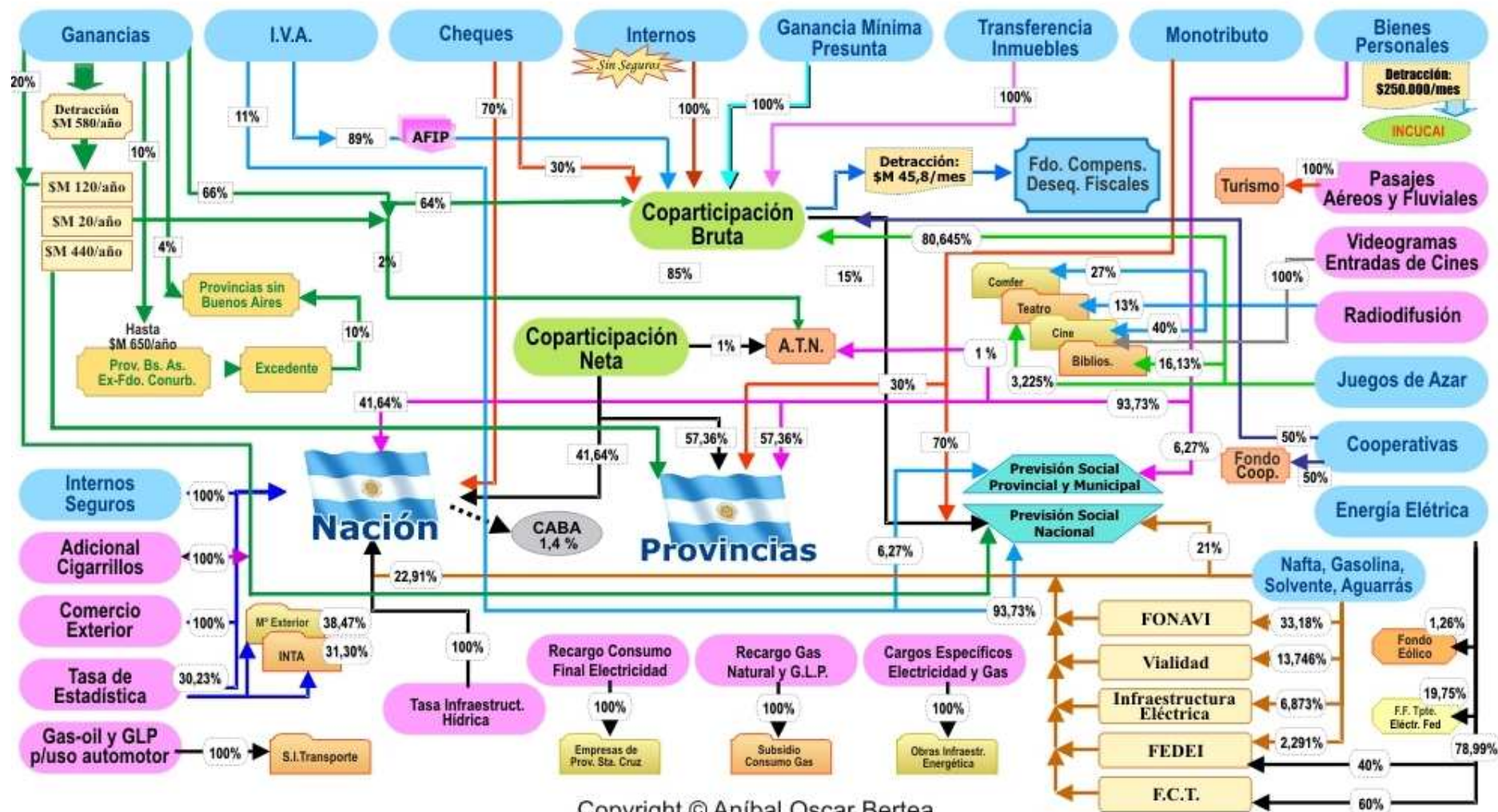
Figura N° 5
Masa coparticipable



Fuente: Ley 23.548, Pactos Fiscales 1 y 2 y leyes posteriores.

Cabe mencionar aquí la reciente disposición (Decreto del Gobierno Nacional N° 194/2016) por el cual el porcentaje destinado a la CABA se incrementa del 1,4% al 3,75%. El argumento que fundamenta este aumento es la transferencia de servicios de seguridad no federales hasta el momento atendidos por el gobierno nacional (las comisarías a cargo de la Policía Federal)^{viii}. No obstante, se han generado reclamos por parte de algunas provincias aduciendo que la nueva participación de la Ciudad de Buenos Aires excedería entre un 25 y un 40 % el costo de la transferencia del servicio.

Figura N° 6
El laberinto de la coparticipación



Fuente: Aníbal O. Berteau

3. Algunos aportes recientes de otros autores

En el trabajo anterior de los autores del presente, ya citado, se expusieron las opiniones de otros autores aclarándose que no se pretendía agotar el tema si no hacer una breve revisión de los aspectos que se trataban en el mismo, aunque no estuvieran en línea con la propuesta que se presentaba. Cabe agregar aquí algunas contribuciones que se consideran pertinentes con la nueva propuesta que aquí se expone.

En tal sentido, Alberto Porto^{ix}, citando a Paul Samuelson, reconoce que el nivel de gasto público y su distribución geográfica depende tanto de variables económicas como políticas, por lo que la solución eficiente no necesariamente se logra, aunque los mecanismos políticos permiten llegar a acuerdos aceptables. Concluye Porto que en la distribución geográfica del gasto público (caso de las obras públicas en la Provincia de Buenos Aires), las variables económicas son determinantes del gasto ejecutado y también lo son la representación política en cuanto al número de parlamentarios que representan a cada jurisdicción y la coincidencia política del gobernante local con el del nivel superior.

Otro aporte significativo es del Horacio Piffano^x. En su estudio citado pone el acento en las retenciones a la exportación de productos agropecuarios, entre otras cuestiones, y en cómo éstas pueden estar afectando la distribución de recursos tributarios entre el gobierno central y las provincias.

El trabajo de Marcelo Capello y otros^{xi} destaca la importancia de una reforma del sistema de coparticipación actual por el impacto que tendría tanto en los aspectos fiscales como en la calidad de los bienes públicos, la sustentabilidad fiscal y por los efectos económicos sobre las economías regionales y los incentivos para el crecimiento, destacando también sus aspectos políticos e institucionales.

La reforma propuesta por estos autores busca “dar mayor transparencia y automaticidad a situaciones que ya se dan de hecho o que no se encuentran claramente definidas, como sucede con la cobertura de los déficits de la seguridad social nacional y de las provincias con Cajas de Jubilaciones no transferidas. Supone también eliminar o transformar varias detracciones que constituyen asignaciones específicas para sustituirlas por dos nuevos fondos con asignación específica, que absorben recursos de varias fuentes automáticas y discrecionales y pasan a tener distribución más objetiva: el Fondo de Infraestructura Social (FIS) y el Fondo de Integración Territorial (FIT). Se propone también constituir un Fondo Anticíclico (FA) previo a la distribución entre Nación y Provincias, que permita suavizar los ingresos fiscales tanto del gobierno nacional como de los provinciales”.

Es de destacar que entre la propuesta de estos autores y la presentada por los autores del presente un año antes en la edición anterior del mismo Congreso^{xiii}(aunque se omite citarlos), existen algunos puntos de coincidencia en cuanto a la simplificación del laberinto fiscal. No obstante, los citados incorporan otros actores al régimen como el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. La base de la propuesta de Capello y otros parte de no cambiar la Ley de Coparticipación vigente ni los acuerdos de los Pactos Fiscales de 1992 y 1993 sino reemplazar parte de las detracciones actuales por una detracción aplicable sobre el total de la masa de impuestos estableciendo un coeficiente equivalente sobre cada impuesto a distribuir.

Sin entrar a discutir si esta propuesta responde a los lineamientos del Art. 75 de la Constitución Nacional (criterios objetivos de reparto que distribuyan en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada jurisdicción) puede aceptarse que responde a la finalidad de la norma (distribución equitativa, solidaria, etc.)

En el trabajo anterior de los autores del presente se buscaba un grado de simplificación aún mayor que el de Capello y otros ya que se proponía la integración de todos los impuestos en la masa coparticipable, actuales y por crearse, con la única excepción de los aportes al Sistema de Seguridad Social ya que la naturaleza tributaria de los mismos se justifica exclusivamente por su finalidad. Es decir, se incluían todos los tributos que gravan el comercio exterior y los que actualmente tienen afectación específica y que por esa razón o alguna otra están excluidos del régimen de coparticipación. De este modo se evitaría que la jurisdicción con la potestad tributaria (la Nación) tenga preferencias por algún tipo de tributo. Cualquier finalidad o función a cargo de la jurisdicción nacional debe explicitarse en el presupuesto y su financiamiento debe depender de la porción que a ésta le corresponda en la distribución primaria. En cuanto a distribución primaria (entre la Nación y el conjunto de provincias, incluida la CABA), se tomaba el comportamiento de la distribución en los años anteriores y, en cuanto a la distribución secundaria (entre las provincias y la CABA), se tenía en cuenta un grupo de indicadores objetivos de distribución, siendo el principal y de mayor ponderación, el número de habitantes de cada jurisdicción, siendo los restantes, el índice de NBI y el de IDH, agregando incentivos de responsabilidad fiscal en línea con la Ley Federal de la materia. Asimismo, a fin de evitar el inconveniente del cambio repentino que podría significar la caída de la participación absoluta de algunas jurisdicciones (la disminución de la participación relativa de algunas y el crecimiento de otras es inevitable) se proponía un régimen transitorio de compensación o régimen de transición, por el cual ninguna jurisdicción disminuiría su participación absoluta en tanto los aumentos de recaudación llevarían en un plazo abreviado a la distribución resultante de la aplicación del nuevo régimen.

El indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)^{xiii} tiene por finalidad “cerrar las brechas de desarrollo” entre las provincias asignando recursos en función de necesidad de servicios. Este indicador puede alentar el mantenimiento de las NBI en aras de lograr más recursos. Por ello se complementa con otro distribuidor, el Índice de Desarrollo Humano, que alentaría la mejora en la prestación de servicios a la población.

Por último, los autores introducen incentivos de responsabilidad fiscal en la distribución como una alternativa a la carencia de correspondencia fiscal en el régimen de coparticipación actual. Para ello toman en cuenta el gasto en personal como porcentaje del gasto primario (desincentiva el desorden administrativo y la conducta clientelística), los ingresos tributarios propios como porcentaje de los ingresos tributarios totales (premia el esfuerzo fiscal) y los ingresos corrientes como porcentaje de los gastos corrientes (incentiva el esfuerzo por lograr mayor solvencia fiscal, es decir, capacidad para financiar inversiones y repagar su deuda).

Volviendo al trabajo de Capello y otros, es de destacar que proponen la creación de un Fondo Anticíclico con la finalidad de asegurar el establecimiento de reglas de comportamiento fiscal y de estabilización macroeconómica, y de dos fondos provinciales que denominan, uno Fondo de Infraestructura Social (FIS) y el otro Fondo de Integración Territorial (FIT). Con esto

salvarían la inconsistencia de mantener el sistema vigente en relación a la cláusula constitucional.^{xiv}

En un trabajo posterior de Capello^{xv} se aporta una muy interesante relación de antecedentes de distribución interjurisdiccional en otros países.

Estos autores han realizado una muy importante contribución comparando entre un cierto número de países, no sólo con organización federal (como Argentina, Canadá, Australia, Brasil, México e India), sino también con algunos con régimen unitario: Colombia y España (aunque éste último con una fuerte descentralización de funciones y autonomía de los gobiernos regionales). Tal vez hubiese sido interesante que en su análisis hubieran incorporado otros países con fuerte estructura federal como Estados Unidos y Alemania.

Pero lo que exponen permite conocer con bastante detalle los casos analizados y con un esquema que facilita las comparaciones y permite sacar conclusiones, sobre todo a partir del análisis econométrico que incorporan al final. En ese análisis consideran las siguientes variables explicativas: el PBG per cápita, la densidad de población, el nivel de educación, el nivel de pobreza o desigualdad, la proporción de la población anciana (mayor de 60 o 65 años según el país), una variable del ciclo económico y la cantidad de representantes legislativos por millón de habitantes (siguiendo a Porto y otros en un trabajo reciente), para evaluar específicamente el impacto de la sub o sobre-representación de las jurisdicciones sobre la asignación de transferencias.

En el *Comentario* realizado por el primer autor del presente se expresa que hubiese sido interesante que en su análisis hubieran elaborado ejercicios de simulación para comparar la actual distribución vigente en la Argentina con la que resultaría de aplicar indicadores o criterios similares a los vigentes en Australia y Canadá (países que se eligen por su aproximación en tamaño y antecedentes con el caso argentino). De las conclusiones de los autores en cuanto a las diferencias en la significación de los coeficientes de las variables utilizadas en las estimaciones econométricas, se señalaron en el *Comentario* algunos aspectos que podrían justificar las diferencias de resultados entre Argentina y estos dos países:

1. El grado de concentración poblacional y de actividad económica entre las capitales respectivas y las jurisdicciones más pobladas difieren fundamentalmente.
2. En el caso argentino, si bien la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aparecen como las jurisdicciones con menor coparticipación per cápita, lo cierto es que en ellas se vuelca el mayor porcentaje de gasto público del gobierno nacional: defensa, seguridad, justicia, educación, salud, etc., además de estar en conjunto reuniendo el más alto porcentaje del PGB del universo de provincias, situación que no es compartida por los otros dos países en los que las respectivas capitales, Camberra y Ottawa son relativamente pequeñas en número de habitantes. Por otra parte, la Ciudad de Buenos Aires tiene otra diferencia fundamental en cuanto a que la mayor parte del gasto que en otras jurisdicciones realizan los gobiernos provinciales para atender los servicios locales, en ella lo realiza el gobierno nacional: Justicia (la Justicia Nacional), Seguridad (Policía Federal, Prefectura), Servicio Penitenciario... (¿podrían considerarse transferencias encubiertas?) Tal vez sería interesante que en comparaciones de este tipo se tomaran en cuenta estas diferencias.

3. En cuanto a las transferencias recibidas per cápita, se observa que en la Argentina hay tres jurisdicciones que están por debajo de la media nacional: Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y Mendoza; dos alrededor de la media: Córdoba y Santa Fe, y las 19 restantes están por encima de esa media. El caso de la CABA puede explicarse por la razón ya indicada (servicios locales prestados por la jurisdicción nacional). Los casos de Buenos Aires y Mendoza se deberían a resultados de la negociación política que dio origen al régimen de transferencias vigente.

Con respecto a los otros países analizados por Capello y otros, se puede señalar que hay estudios, como para el caso de México, que analizan dos variables como determinantes para guiar las transferencias hacia jurisdicciones de menor nivel: la capacidad fiscal y el esfuerzo fiscal.^{xvi} Por ello que se justifica que las regalías (que se originan en recursos naturales no renovables) sean incluidas separadamente de los ingresos tributarios propios ya que no representarían esfuerzo fiscal. Incluyéndolas, hace que Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut y Neuquén sean las de mayor índice de recursos propios per cápita, después de la CABA, a la vez que son las de mayor PBG per cápita.

En el caso de Canadá se toma en cuenta la capacidad fiscal como “capacidad para generar recursos propios”. ¿Podría considerarse el PBG como expresión de esta capacidad? También en el caso de ese país existe discusión acerca de considerar el caso de los ingresos por recursos naturales como recursos propios a efectos de determinar las transferencias. ¿Es esto discriminatorio? Para el caso argentino precisamente las jurisdicciones que tienen significativos ingresos de este origen son precisamente aquellas que carecen de recursos naturales renovables (suelo fértil, precipitaciones pluviales adecuadas para la agricultura, etc.)

Por otra parte, en sus estimaciones econométricas los autores comentados utilizan como variable determinante el PBG per cápita. Debe tenerse en cuenta que en la Argentina hay fuertes discrepancias metodológicas entre las distintas jurisdicciones para estimarlo. Es posible que en varios de los otros países considerados no ocurra lo mismo lo cual podría llegar a afectar las conclusiones a las que arriban los autores. Además, hay otras diferencias fundamentales entre la Argentina y los otros países considerados: por ejemplo, está el caso de la provincia de Buenos Aires que, además de ser la jurisdicción con mayor población (significativamente mayor), es la de menor coparticipación per cápita (significativamente menor).

4. Distribución primaria

El sistema actual de transferencias de coparticipación establece que la distribución primaria de la masa coparticipable, determinada por la Ley 23.548 en su artículo 3, 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.

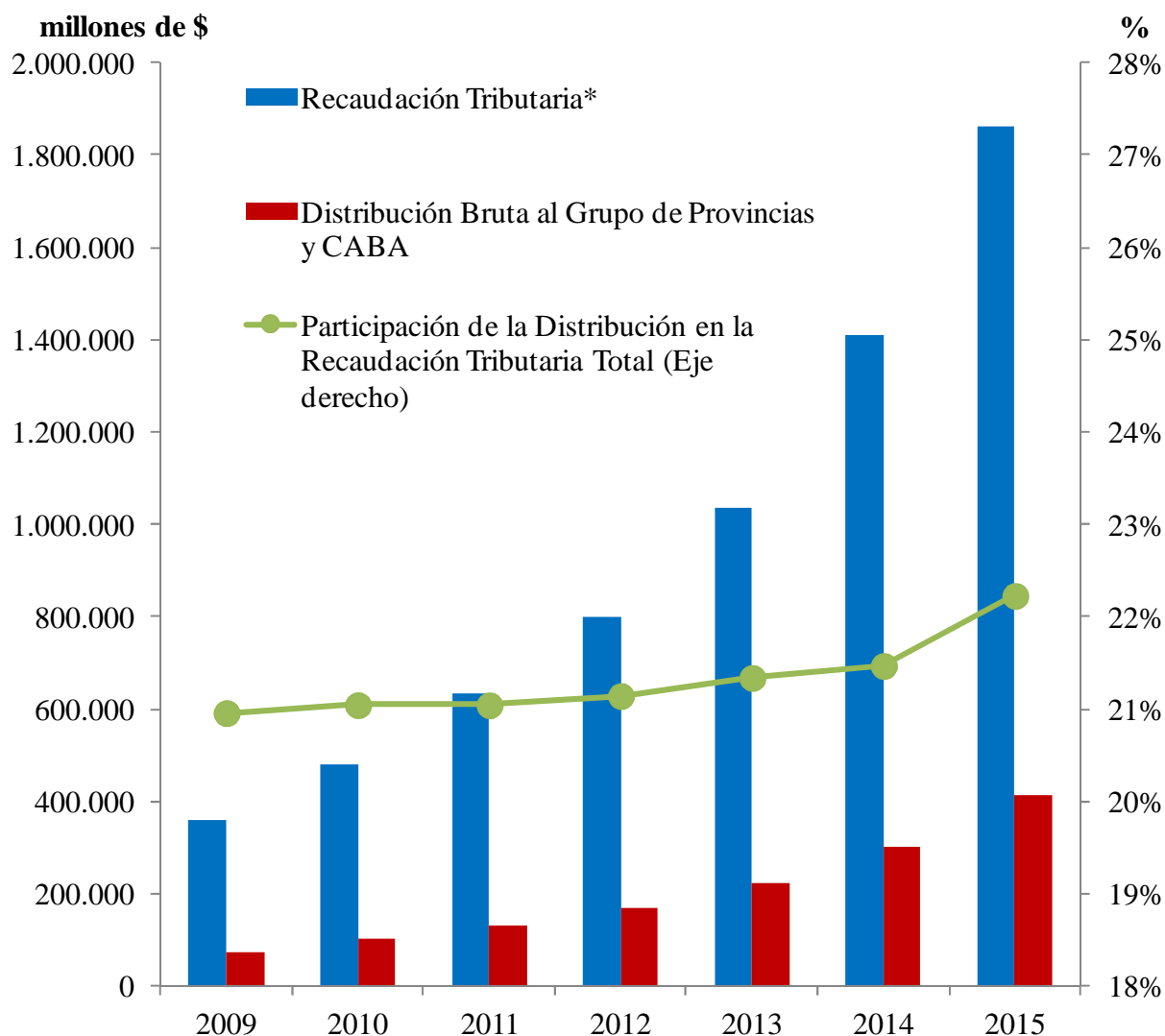
Posteriormente, en decretos diferentes, se incluye a la Provincia de Tierra del Fuego con el 0,70% y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el 1,4%, incrementado a partir de 2016 al 3,75%, con cargo a la participación de la jurisdicción nacional dentro de la distribución primaria, en concordancia con el artículo 8º, por no estar contempladas las mismas dentro del régimen original.^{xvii}

La inclusión de estas dos jurisdicciones modifica esta distribución primaria, modificación acentuada por el reciente incremento de la participación de la Ciudad de Buenos Aires. Es decir, en la distribución primaria el porcentaje que correspondería al Gobierno Nacional sería ahora, en 2016, del 37,89 y el del grupo de provincias más la CABA sería del 62,11% (incluidos los ATN cuya distribución es discrecional, aunque superior al 1% original de la Ley 23.548 por las reformas posteriores).

Sin embargo, dichos porcentajes de distribución distan mucho de lo que en la práctica se da. Tomando en cuenta al año 2015, del total de lo recaudado de los recursos tributarios nacionales de la administración central, el conjunto de provincias y la CABA recibió solo el 41%^{xviii}, tomando en cuenta lo que se transfiere por el sistema de coparticipación y no lo que se transfiere por fuera. Además, del 41% correspondiente a las provincias y la CABA, solo el 79%^{xix} se distribuyó en base a la coparticipación federal, hecho que acentúa aún más las falencias del sistema. Dichas variables se muestran en los dos gráficos a continuación (en ellos se toma en cuenta el año 2013 por ser el año con información fiscal menos provisoria).

Se puede observar claramente la baja distribución bruta de los recursos hacia el grupo de las provincias y CABA. En la serie que va del año 2009 al año 2013, el peso de esta variable sobre la recaudación total se ha mantenido entre la franja del 20% al 22%, representando un porcentaje significativamente bajo, dando mayor peso relativo al Gobierno Nacional, aumentando su margen de actuación al acaparar la mayor parte de lo recaudado (ver Gráficos N° 2 y 3).

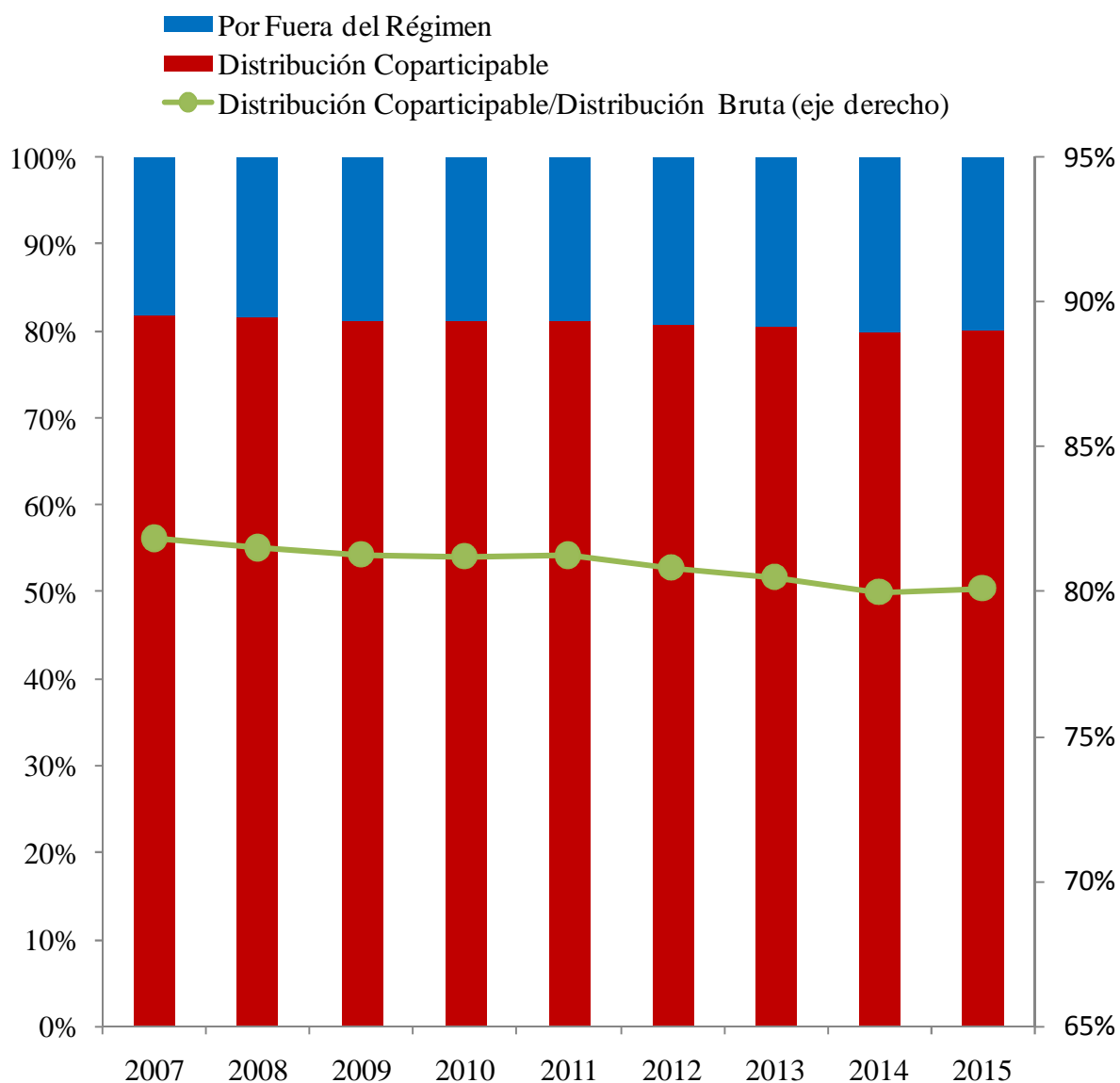
Gráfico N° 2
Distribución Bruta al grupo de Provincias y CABA



*Incluye recaudación nacional y provincial.

Fuente: Elaboración Propia. Datos provenientes de la Comisión Federal de Impuestos y la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

Gráfico N° 3
Composición de la distribución



Fuente: Elaboración propia. Datos provenientes de la Comisión Federal de Impuestos y la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

Y en línea con lo analizado en el párrafo anterior, el problema se acentúa aún más cuando se observa la composición de la distribución al grupo de provincias y CABA. Del total de lo distribuido, aproximadamente la quinta parte se hace “por fuera del régimen de coparticipación”, tendencia que se ha mantenido durante los últimos años.

Todo esto lleva a tener una visión global del problema del sistema de reparto vigente en la Argentina. Se genera la necesidad de establecer claramente cuál será la forma de distribuir los recursos entre los dos primeros niveles de gobierno. Y por sobre todo, buscando mayor peso relativo del grupo de provincias y CABA en el monto a distribuir.

En ese sentido, 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, se propone que la distribución primaria se confeccione en base al total del gasto realizado por cada una de las jurisdicciones, tanto nacional como provincial. El Cuadro N° 1 muestra la evolución temporal del gasto total entre el año 1990 y el año 2013^{xx}.

En base a la información suministrada en dicho cuadro, si se tiene en cuenta la serie desde el año 1990 hasta el año 2013, el porcentaje promedio anual del gasto realizado por la Nación, respecto del total, es 56,1%; y el correspondiente al grupo de provincias y CABA de 36% (el 7,8% corresponde a gasto municipal).

Si bien la información sobre la que se basa esta afirmación no está actualizada, los porcentajes enunciados se estiman razonables y representativos del comportamiento actual de las jurisdicciones. Además, se podrían establecer metas en cuanto a la distribución primaria, de manera tal de poder establecer criterios que vayan de la mano con objetivos en materia de política económica a mediano y largo plazo.

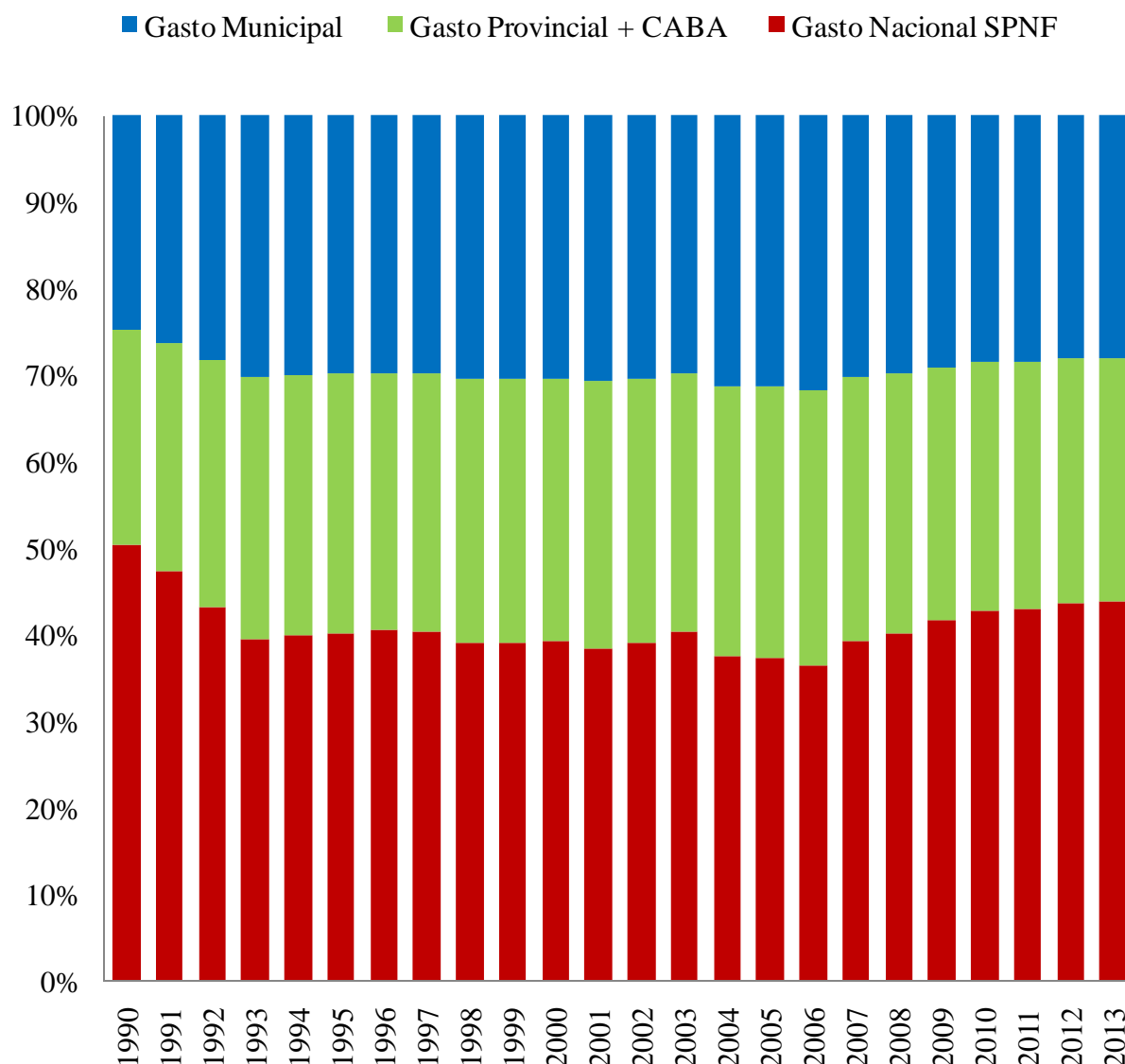
Cuadro N° 1
Gasto Público Consolidado

Año	millones de \$				Distribución		
	Gasto Nacional SPNF	Gasto Provincial + CABA	Gasto Municipal	Gasto Consolidado	Nación	Provincias + CABA	Municipios
1990	12.361,7	6.090,0	1.307,9	19.759,5	62,6	30,8	6,6
1991	30.388,5	16.935,0	4.048,2	51.371,6	59,2	33,0	7,9
1992	36.612,8	24.036,4	5.405,9	66.055,0	55,4	36,4	8,2
1993	38.676,3	29.629,7	6.695,7	75.001,8	51,6	39,5	8,9
1994	42.545,4	32.148,0	7.244,2	81.937,7	51,9	39,2	8,8
1995	44.059,1	32.827,6	6.830,5	83.717,1	52,6	39,2	8,2
1996	43.996,8	32.397,5	6.733,3	83.127,6	52,9	39,0	8,1
1997	46.753,4	34.702,6	7.446,5	88.902,4	52,6	39,0	8,4
1998	47.321,3	37.119,2	8.113,8	92.554,3	51,1	40,1	8,8
1999	49.870,1	38.859,6	8.327,9	97.057,6	51,4	40,0	8,6
2000	49.586,6	38.477,4	8.079,1	96.143,2	51,6	40,0	8,4
2001	48.739,7	39.067,7	7.842,3	95.649,8	51,0	40,8	8,2
2002	46.877,5	36.687,2	7.419,6	90.984,4	51,5	40,3	8,2
2003	58.302,2	43.334,8	9.066,4	110.703,3	52,7	39,1	8,2
2004	64.014,9	53.484,0	11.542,6	129.041,5	49,6	41,4	8,9
2005	84.377,5	70.992,2	15.109,3	170.479,0	49,5	41,6	8,9
2006	103.471,6	90.537,7	19.391,9	213.401,1	48,5	42,4	9,1
2007	151.229,9	117.098,2	24.248,1	292.576,1	51,7	40,0	8,3
2008	209.601,8	156.136,7	29.946,0	395.684,4	53,0	39,5	7,6
2009	269.647,6	189.658,8	39.615,9	498.922,2	54,0	38,0	7,9
2010	349.761,2	234.439,5	52.825,0	637.025,7	54,9	36,8	8,3
2011	483.726,4	321.227,8	67.129,6	872.083,8	55,5	36,8	7,7
2012	614.066,2	396.215,9	83.524,9	1.093.807,0	56,1	36,2	7,6
2013	808.753,8	519.012,7	112.705,8	1.440.472,3	56,1	36,0	7,8

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos - Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo.

Esta información está representada en el gráfico siguiente.

Gráfico N° 4
Gasto Público Consolidado



Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos - Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo.

5. Una discusión nueva: tener en cuenta la distribución geográfica del gasto nacional

Un lugar común en la discusión acerca de la distribución secundaria de la coparticipación federal es sostener el argumento que la baja coparticipación de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires requieren una reforma que las incrementen. Este argumento se sostiene en la baja suma per cápita que reciben ambas jurisdicciones a través de las transferencias que realiza el Gobierno Nacional en virtud del régimen de la Ley 23.548 y otros regímenes. En trabajos anteriores de los autores del presente^{xxi} se ha compartido esta afirmación y se ha incorporado como perjudicada en similares condiciones a la Provincia de Mendoza. De acuerdo con esas distribuciones, la CABA sería la jurisdicción con menos recursos per cápita provenientes del Gobierno Federal, y le siguen, en orden ascendente la

Provincia de Buenos Aires y luego Mendoza, las tres por debajo del promedio nacional. Las Provincias de Córdoba y Santa Fe estarían alrededor de ese promedio y todas las otras 19 provincias por encima del mismo.

La baja participación de la Ciudad de Buenos Aires estaría compensada, al menos parcialmente, por los servicios locales atendidos por el gobierno central (justicia, parte de la seguridad, servicio penitenciario, etc.).^{xxii}

Sin embargo, debe admitirse que esa afirmación resulta un argumento insuficiente para describir la totalidad de los recursos fiscales del gobierno federal que se vuelcan en las provincias ya que las transferencias del producido de las recaudaciones de impuestos es sólo una parte de esos recursos. Para tener una apreciación completa de ese derrame de recursos federales habría que considerar también dónde se radica el gasto público del Gobierno Federal.

Esto es importante en la medida que esta distribución del gasto público federal da ventajas comparativas a las jurisdicciones más favorecidas produciéndose un incremento de su PBG y de su capacidad para generar recursos fiscales propios, entre otros beneficios.

En el Cuadro N° 2 se muestra la evolución de esta distribución geográfica presupuestada del gasto federal entre las distintas jurisdicciones, desde el año 2000 en adelante, en términos porcentuales.

De acuerdo a esta información (tomando como indicador el año 2013 y los anteriores, ya que para 2014 y 2015 la alta participación de lo denominado “gasto nacional” (mencionado al final del cuadro) hace presumir que la distribución asignada estaría aún incompleta, se destaca que más del 30% del gasto de la jurisdicción nacional se vuelca en la CABA y más del 20% en la Provincia de Buenos Aires. Es decir entre ambas jurisdicciones reciben más del 50% de las erogaciones y transferencias del gobierno nacional.^{xxiii}

Sin pretender emitir juicios de valor acerca de esta distribución, en gran medida explicada porque la Ciudad de Buenos Aires es la sede del Gobierno Federal, además de los servicios locales atendidos por éste, debe aceptarse que estas erogaciones favorecen la actividad económica, el empleo y el desarrollo en general de esta jurisdicción y del conurbano circundante. Por otra parte, en la Provincia de Buenos Aires están las sedes de las mayores guarniciones militares y demás actividades favorecidas por ese derrame de recursos. Y entre la Capital Federal y el conurbano bonaerense concentran un porcentaje importante de la población del país.

A fin de completar este diagnóstico se agrega la información sobre la distribución de los recursos fiscales transferidos a las distintas jurisdicciones, tanto por el régimen de la Ley 23.548 como por otras normas complementarias.

Así, en el Cuadro N°3 se muestra que el gasto asignable al conjunto de las jurisdicciones subnacionales supera en más del doble de los recursos coparticipados, que entre la CABA y la Provincia de Buenos Aires tienen asignado aproximadamente el 50% de la suma de ambas variables.

A fin de completar la descripción se ha agregado el Cuadro N° 4 en el que se expresan los valores per cápita de los cuadros anteriores y la posición o *ránking* de cada una de las jurisdicciones.

Cuadro N° 2
Administración Nacional composición del gasto por ubicación geográfica, en %

Ubicación	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Capital Federal - CABA	25,1	21,5	25,6	26,0	25,4	28,1	27,5	35,8	36,5	34,6	33,0	33,0	31,9	31,1	23,7	23,7
Buenos Aires	11,3	18,0	22,9	20,6	21,5	20,3	20,1	20,2	19,7	15,9	16,3	20,2	20,4	20,6	17,2	19,0
Catamarca	1,2	1,4	1,8	1,1	1,1	1,0	1,0	0,8	0,9	1,1	1,1	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7
Córdoba	5,7	4,1	5,2	4,5	4,9	4,6	5,0	3,7	3,9	4,5	4,8	4,5	4,6	4,6	3,6	4,1
Corrientes	1,3	1,0	1,3	1,2	1,3	1,2	1,3	0,9	1,0	1,2	1,4	1,3	1,4	1,2	1,0	1,2
Chaco	1,2	0,9	1,1	1,2	1,3	1,4	1,3	1,0	1,0	1,4	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3	1,4
Chubut	0,9	0,9	1,1	0,9	0,9	0,9	1,0	0,8	0,9	1,1	1,1	1,0	0,9	0,9	0,8	1,0
Entre Ríos	2,1	1,5	1,9	1,5	1,7	1,7	1,9	1,3	1,3	1,6	1,8	1,8	1,8	1,7	1,4	1,6
Formosa	0,6	0,5	0,7	0,6	0,8	0,8	0,9	0,7	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9
Jujuy	1,4	1,1	1,2	1,1	1,3	1,1	1,2	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	0,8	0,9
La Pampa	0,8	0,7	0,8	0,8	0,9	0,7	0,8	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6
La Rioja	1,5	1,3	1,6	1,3	1,2	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7
Mendoza	3,3	2,8	3,5	2,6	2,5	2,3	2,3	1,8	1,9	2,2	2,4	2,5	2,5	2,7	2,2	2,6
Misiones	1,2	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	0,9	0,9	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,1	1,2
Neuquén	0,8	0,8	0,9	0,8	0,9	0,8	0,8	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	0,9
Río Negro	1,4	1,2	1,4	1,1	1,2	1,1	1,1	0,9	0,9	1,2	1,2	1,2	1,2	1,4	1,2	1,4
Salta	2,0	1,7	2,0	1,7	1,8	1,6	1,6	1,2	1,3	1,6	1,5	1,6	1,6	1,6	1,4	1,5
San Juan	1,6	1,5	1,8	1,5	1,5	1,2	1,3	1,0	1,0	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,0	1,1
San Luis	0,9	0,8	1,0	0,8	0,8	0,7	0,8	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Santa Cruz	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0	0,9	1,0	0,9	0,7	0,9
Santa Fe	5,9	4,3	5,6	5,1	5,2	4,9	4,8	4,2	4,3	4,4	4,7	4,7	4,6	4,3	3,3	3,7
Santiago del Estero	1,8	1,5	1,9	1,6	1,7	1,4	1,5	1,0	0,9	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,1	1,3
Tucumán	2,7	2,0	2,4	2,1	2,3	2,1	2,1	1,8	1,6	2,2	2,2	2,3	2,3	2,3	1,8	2,0
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atl. Sur	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3
Interprovincial	1,0	0,7	0,8	0,7	1,3	1,1	2,4	2,1	2,2	2,5	3,0	2,4	2,9	3,6	3,9	3,7
Nacional	3,2	3,9	3,9	8,3	7,4	5,7	6,1	5,8	6,2	8,2	7,5	6,4	6,0	5,8	23,8	18,7
Binacional	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,5	0,5	0,3	0,3	0,4	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1
No Clasificado	19,9	23,8	14,3	10,5	8,4	10,9	8,7	9,0	8,2	7,0	6,5	5,6	6,3	6,4	4,6	4,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a daos de la Oficina Nacional de Presupuesto, MHFP. Datos correspondientes a las planillas anexas a las leyes de presupuesto de cada año.

Cuadro N° 3
Distribución de Recursos Nacionales y Gasto Nacional 2013

Jurisdicción	en millones de \$			en %			
	Total Recursos Nacionales (Distribución Bruta) **	Total Gasto Nacional asignable *	Total RN+GN	Recursos Nacionales **	Gasto Nacional *	Total RN+GN	Población
CABA	4.284	195.315	199.599	1,9	37,0	26,6	7,2
Buenos Aires	42.313	129.314	171.627	19,2	24,5	22,9	38,9
Catamarca	5.848	4.053	9.902	2,6	0,8	1,3	0,9
Chaco	11.010	8.658	19.668	5,0	1,6	2,6	2,6
Chubut	3.611	5.920	9.530	1,6	1,1	1,3	1,3
Córdoba	19.424	28.959	48.383	8,8	5,5	6,5	8,2
Corrientes	8.404	7.856	16.260	3,8	1,5	2,2	2,5
Entre Ríos	10.692	10.586	21.278	4,8	2,0	2,8	3,1
Formosa	7.931	5.135	13.065	3,6	1,0	1,7	1,3
Jujuy	6.266	6.361	12.626	2,8	1,2	1,7	1,7
La Pampa	4.044	4.471	8.514	1,8	0,8	1,1	0,8
La Rioja	4.450	4.620	9.070	2,0	0,9	1,2	0,8
Mendoza	9.172	16.690	25.862	4,2	3,2	3,5	4,3
Misiones	7.515	8.204	15.719	3,4	1,6	2,1	2,7
Neuquén	3.966	4.985	8.951	1,8	0,9	1,2	1,4
Río Negro	5.553	8.930	14.482	2,5	1,7	1,9	1,6
Salta	8.642	10.039	18.681	3,9	1,9	2,5	3,0
San Juan	7.268	7.353	14.621	3,3	1,4	2,0	1,7
San Luis	4.975	4.075	9.051	2,3	0,8	1,2	1,1
Santa Cruz	3.488	5.641	9.129	1,6	1,1	1,2	0,7
Santa Fe	19.595	27.092	46.687	8,9	5,1	6,2	8,0
Santiago del Estero	9.080	8.075	17.155	4,1	1,5	2,3	2,2
Tierra del Fuego	2.714	1.611	4.325	1,2	0,3	0,6	0,3
Tucumán	10.473	14.632	25.105	4,7	2,8	3,4	3,6
TOTAL	220.716	528.573	749.290	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a datos del MHFP, CFI e INDEC.

** Se excluyen las transferencias a municipalidades desde el Gobierno Nacional.

* Se excluye el Gasto Interprovincial, el Nacional, el Binacional y el no clasificado (16,01%).

Cuadro N° 4
Población, Recursos Nacionales y Gasto Nacional. Posición Relativa 2013

Jurisdicción	Población (Censo 2010)	en \$			Posición Relativa						
		RN per cápita	GN per cápita	Total RN+GN per cápita	RN Totales	GN Totales	RN+GN Totales	Pobla- ción	RN per cápita	GN per cápita	RN+GN per cápita
CABA	2.890.151	1.482,4	67.579,4	69.061,8	19	1	1	4	24	1	1
Buenos Aires	15.625.084	2.708,0	8.276,1	10.984,1	1	2	2	1	23	20	24
Catamarca	367.828	15.899,5	11.019,8	26.919,3	15	22	17	20	2	8	5
Chaco	1.055.259	10.433,7	8.204,8	18.638,5	4	10	8	10	9	22	14
Chubut	509.108	7.092,3	11.627,6	18.719,8	22	16	18	18	18	7	13
Córdoba	3.308.876	5.870,3	8.752,0	14.622,3	3	3	3	2	21	17	21
Corrientes	992.595	8.466,7	7.914,7	16.381,4	10	13	11	11	14	23	17
Entre Ríos	1.235.994	8.650,9	8.564,6	17.215,5	5	7	7	7	13	18	16
Formosa	530.162	14.958,7	9.684,9	24.643,7	11	18	15	17	3	11	7
Jujuy	673.307	9.305,6	9.446,9	18.752,6	14	15	16	14	11	13	12
La Pampa	318.951	12.678,2	14.016,3	26.694,5	20	21	23	22	6	3	6
La Rioja	333.642	13.338,0	13.846,6	27.184,6	18	20	21	21	4	5	4
Mendoza	1.738.929	5.274,5	9.598,1	14.872,5	7	5	5	5	22	12	20
Misiones	1.101.593	6.822,0	7.447,3	14.269,3	12	11	12	9	19	24	23
Neuquén	551.266	7.194,0	9.042,5	16.236,5	21	19	22	16	16	16	18
Río Negro	638.645	8.694,5	13.982,2	22.676,7	16	9	14	15	12	4	8
Salta	1.214.441	7.116,0	8.266,1	15.382,1	9	8	9	8	17	21	19
San Juan	681.055	10.671,0	10.796,8	21.467,8	13	14	13	13	8	9	9
San Luis	432.310	11.509,1	9.427,0	20.936,1	17	23	20	19	7	14	10
Santa Cruz	273.964	12.731,2	20.588,9	33.320,1	23	17	19	23	5	2	3
Santa Fe	3.194.537	6.133,9	8.480,7	14.614,5	2	4	4	3	20	19	22
Santiago del Estero	874.006	10.389,3	9.238,9	19.628,2	8	12	10	12	10	15	11
Tierra del Fuego	127.205	21.334,5	12.661,9	33.996,5	24	24	24	24	1	6	2
Tucumán	1.448.188	7.231,5	10.103,8	17.335,3	6	6	6	6	15	10	15
TOTAL	40.117.096	5.501,8	13.175,8	18.677,6							

Fuente: Fuente: elaboración propia en base a datos del MHFP, CFI e INDEC.

6. La distribución secundaria

El Cuadro N° 5 (reproducción del Cuadro N° 3 del trabajo anterior de los autores^{xxiv}) tiene algunas diferencias en el monto de recursos nacionales distribuidos, atribuibles a la distinta fuente de información. No obstante, se ha preferido continuar con ésta.

En el mismo se puede apreciar los recursos recibidos por cada jurisdicción, su relación con la población y el orden o posición relativa de cada una.

En el trabajo citado se hizo una propuesta de distribución secundaria basada en un grupo de indicadores objetivos que se consideraron pertinentes y coherentes con la norma constitucional.

Cuadro N° 5
Población y Recursos por Jurisdicción

Jurisdicción	Población (Censo 2010)	%	Orden	Recursos Nacionales miles de \$ 2013	%	Orden
CABA	2.890.151	7,2	4	4.284.223	1,9	19
Buenos Aires	15.625.084	39,0	1	42.348.397	19,1	1
Catamarca	367.828	0,9	20	5.886.898	2,7	15
Chaco	1.055.259	2,6	10	11.044.381	5,0	4
Chubut	509.108	1,3	18	3.648.986	1,7	22
Córdoba	3.308.876	8,3	2	19.449.126	8,8	3
Corrientes	992.595	2,5	11	8.435.802	3,8	10
Entre Ríos	1.235.994	3,1	7	10.729.399	4,8	5
Formosa	530.162	1,3	17	7.968.978	3,6	11
Jujuy	673.307	1,7	14	6.299.268	2,8	14
La Pampa	318.951	0,8	22	4.077.276	1,8	20
La Rioja	333.642	0,8	21	4.487.037	2,0	18
Mendoza	1.738.929	4,3	5	9.199.654	4,2	7
Misiones	1.101.593	2,8	9	7.565.937	3,4	12
Neuquén	551.266	1,4	16	4.005.360	1,8	21
Rio Negro	638.645	1,6	15	5.581.810	2,5	16
Salta	1.214.441	3,0	8	8.674.721	3,9	9
San Juan	681.055	1,7	13	7.295.770	3,3	13
San Luis	432.310	1,1	19	5.004.745	2,3	17
Santa Cruz	273.964	0,7	23	3.564.101	1,6	23
Santa Fe	3.194.537	8,0	3	19.710.501	8,9	2
Santiago del Estero	874.006	2,2	12	9.114.419	4,1	8
Tierra del Fuego	127.205	0,3	24	2.740.473	1,2	24
Tucumán	1.448.188	3,6	6	10.503.178	4,7	6
TOTAL	40.117.096	100,0		221.620.437	100,0	
Promedio	1.671.546			9.234.185		

Fuente: elaboración propia. Población: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Recursos de Origen Nacional: datos del año 2013, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Esos indicadores objetivos considerados eran la población, el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), el índice de desarrollo humano (IDH) y un indicador basado en el comportamiento fiscal de cada jurisdicción que actuaría como incentivo de responsabilidad fiscal (la razón de ingresos corrientes a gasto corriente para representar el esfuerzo por lograr solvencia fiscal; la razón de recursos tributarios propios a recursos tributarios de jurisdicción nacional, para incentivar el esfuerzo de autofinanciamiento; y la razón de gasto en personal a gasto primario, para premiar el esfuerzo anticlientelar).

Esta iniciativa de incluir incentivos de responsabilidad fiscal en la distribución de recursos a jurisdicciones de menor nivel no es nueva en las propuestas de los autores^{xxv} y tiene su origen más antiguo en la ley de coparticipación municipal de la provincia de Mendoza.^{xxvi}

En el trabajo anterior se hicieron dos ejercicios de simulación sobre la información de la distribución de recursos del año 2013 a fin de qué cambios se producirían en esa distribución bajo distintas ponderaciones de los indicadores propuestos.

En la primera alternativa se le dio a la población una ponderación del 65%, al IDH 15%, al índice NBI 10% y al de responsabilidad fiscal 10% (3% G. personal/ G. primario, 3% Ing. Ctes. /G. Ctes. y 4% autofinanciamiento).^{xxvii}

En la segunda alternativa la población tenía una ponderación del 50%, 25% responsabilidad fiscal y manteniéndose las de IDH y NBI.

Mientras más alto es el peso de la población más se favorecía en esa propuesta la situación relativa de la CABA y la Provincia de Buenos Aires.

Demás está decir que en la presente propuesta, sin abandonar los criterios antes expuestos, los autores estiman pertinente incorporar un indicador basado en la distribución geográfica del gasto público de la jurisdicción nacional. Tal vez disminuir la ponderación de la población o del que incluye IDH-NBI, o de ambos, para darle lugar al nuevo indicador y manteniendo los incentivos de responsabilidad fiscal los que, sin estar expresamente contemplados en la norma constitucional resultan coherentes con la misma y con el espíritu y la finalidad de la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal. Los ejercicios de simulación se dejan para una ocasión más propicia o quedan librados a la iniciativa de los lectores del presente.

También, la participación de la CABA en la masa coparticipable quedaría condicionada a su disminución por el costo de los servicios locales que el gobierno federal siga prestando en ese ámbito (seguridad, administración de justicia, servicio penitenciario, etc.), es decir debería ser descontado previo a la transferencia.

En el trabajo anterior se incluía además la creación de un fondo compensador para ser utilizado en el periodo de transición dado que ninguna jurisdicción aceptaría la disminución de las transferencias (participación absoluta ya que la relativa es inevitable). Ese fondo operaría durante un plazo breve de forma de que su disminución se produciría a medida que se eleve el monto de la masa coparticipable por el incremento de la recaudación.

7. Consideraciones finales

El presente trabajo es sólo una etapa más en el intento de sus autores por realizar aportes desde el ámbito académico a la formulación de una propuesta de ley de un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos que responda a los lineamientos del Art. 75 de la Constitución Nacional reformada en 1994 y por el cual existe una mora de dos décadas según el plazo estipulado en la cláusula transitoria Sexta de la Carta Magna.

Los autores siguen trabajando en el tema. Continúan recopilando información y revisando antecedentes. Próximamente se espera avanzar en la profundización de los efectos de la distribución geográfica del gasto nacional, con un intento de cálculo del “residuo fiscal neto”, es decir, tomando en consideración además, el aporte que hace cada economía provincial a la recaudación de los tributos nacionales.

Sin embargo, los aportes desde el ámbito académico siempre serán de alcance limitado aunque pueden contribuir a fundamentar los acuerdos que se logren. Se entiende que lograr un acuerdo sobre el tema entre las partes, el cual es esencialmente político, no es fácil ya que se requiere la conformidad de todas las jurisdicciones participantes. También debe admitirse que no ha habido voluntad de lograrlo especialmente desde la jurisdicción nacional aunque las inquietudes manifestadas desde el ámbito gubernamental federal y desde muchas provincias ante el incremento de la participación de la Ciudad de Buenos Aires, han actualizado el debate. También lo ha hecho la sentencia de la Corte Suprema sobre el 15% de pre- coparticipación con destino al sistema previsional y el reciente acuerdo para generalizar paulatinamente ese reintegro a todas las jurisdicciones.

Se espera que las contribuciones desde el ámbito académico, tanto económicas como jurídicas, varias de ellas citadas en el presente, puedan ayudar a esclarecer los efectos de los cambios que se propongan.

8. Bibliografía y fuentes consultadas

ARGAÑARAZ N., DEVALLE S., BARRAUD A. y CRISTINA A. (2012), “Un mejor Federalismo para Argentina. Una propuesta de cambio para la distribución de los recursos públicos”, en *45ª Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas* (Córdoba, U. N. Córdoba), ed. en CD.

ARGENTINA, Constitución Nacional, Leyes y Decretos.

ARGENTINA, Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda (2003), “Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público nacional”, 5ª. ed.

CAPELLO, M., GRIÓN, N. Y MARCONI A. (2015), “Restricciones claves para una reforma al sistema de transferencias en Argentina: Racionalidad, viabilidad e institucionalidad” en *48as. Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas* (Córdoba, UN Córdoba)..

CAPELLO, M. L., FIGUERAS, A. J., AIRAUDO, F. S. y DEGIOVANNI, P. G. (2015), “Sistema de transferencias y nivelación fiscal. Una comparación internacional”, en *Anales de la L Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política* (Salta, AAEP y UN Salta) y *Comentario* por VEGA, J. A.

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

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

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

OATES, W.E. (1972): *Fiscal Federalism*(Harcourt, Brace and Jovanovich, New York).

PÉREZ HUALDE, A. (1999), *Coparticipación federal de impuestos en la Constitución Nacional* (Buenos Aires, Ediciones Depalma).

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

PIFFANO, H. L. P. (2010), *¿Es posible un Acuerdo Fiscal Federal Sustentable sin una Reforma del Sistema Tributario Federal?* (DE, FCE, UN La Plata, Documento de Trabajo Nro. 78).

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.

PORTO, A. y otros (2004) *Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal* (Departamento de Economía, Universidad Nacional de La Plata).

PORTO, A. (2013) *Determinantes de la distribución regional de los gastos públicos. Un caso de estudio* (La Plata, DE e IIE, FCE, UN La Plata, Documento de trabajo Nro. 102).

SOUR, L. (2008), “Un repaso de los conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación en los gobiernos locales mexicanos”, en *Estudios demográficos y urbanos* (El Colegio de México, Distrito Federal, México).

SOUR, L. (2004), “El sistema de transferencias federales en México ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. XIII, Nro. 3, 2do. semestre, pp. 733-751 (Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. México).

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) “Coparticipación federal y responsabilidad fiscal. Evaluación y propuestas” en *Jornadas de Ciencias Económicas 2008* (Mendoza, F. C. Económicas de la U. N. de Cuyo) y en Internet en www.aaep.org.ar *Anales de la XLIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política* (Córdoba, AAEP).

VEGA, J. A., DIBLASI, J. V. Y GONZÁLEZ O., M. F. (2014), “Una visión sobre el régimen de coparticipación federal” en *47as. Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas* (Córdoba, UN Córdoba). Trabajo también expuesto en el XXVIII Seminario Internacional de Presupuesto Público (ASAP, Villa Carlos Paz, Córdoba, noviembre).

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).

ⁱFRÍAS, P. J. en PÉREZ HUALDE, A. (1999). Véase el comentario en la contratapa.

ⁱⁱ VEGA, J. A. y otros (2014).

ⁱⁱⁱ La recaudación bruta de la Nación se obtiene de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, dependiente del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación. La distribución total de la masa coparticipable se obtiene de la Comisión Federal de Impuestos. El 34% es precisamente la garantía de participación mínima del conjunto de provincias que establece el Art. 7º de la Ley 23548. Cuando se estableció este porcentaje la Ciudad de Buenos Aires y Tierra del Fuego no estaban incluidas en ese conjunto.

^{iv} Fuente: Secretaría de Hacienda y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

^v Esquema elaborado por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, dependiente del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación.

^{vi} Obtenido de la Comisión Federal de Impuestos.

^{vii} Muchos autores, especialmente juristas, sostienen que, de acuerdo con el Art. 4º de la Constitución Nacional, al estar reservados estos impuestos a la Nación, no podrían ser coparticipados con las provincias - véase, entre otros a PEREZ HUALDE, A. (1999). En opinión de los autores del presente (economistas, no juristas), la Constitución prohíbe a las provincias que los apliquen o establezcan, pero la distribución de los mismos no se opone a la letra ni al espíritu de la Carta Magna.

^{viii} Este incremento es a cargo de la participación del Gobierno Nacional, por lo cual la misma disminuiría del 40,24% al 37,89%. La justificación del destino está en un decreto posterior (Nº 399/2016).

^{ix}PORTO, A. (2013).

^xPIFFANO, H. L. P. (2010).

^{xi}CAPELLO, M., GRIÓN, N. y MARCONI, A. (2015).

^{xii} Véase VEGA, J. A., DIBLASI, J. V. y GONZÁLEZ O., M. F. (2014), “Una visión sobre el régimen de coparticipación federal” en *47as. Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas* (Córdoba, UN Córdoba, septiembre 2014),

^{xiii} Este índice toma en cuenta la calidad de la vivienda, las condiciones sanitarias de las mismas, el hacinamiento, la asistencia escolar y la capacidad de subsistencia. Para una descripción más completa véase el trabajo anterior de los autores del presente, lo mismo respecto del IDH.

^{xiv} De nuevo cabe aquí marcar el hecho de la falta de mención de la propuesta que los autores del presente hicieron un año antes en las 47as. Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. De todos modos, hacen un uso distinto de algunos indicadores propuestos en ambos trabajos.

^{xv} CAPELLO, M. L., FIGUERAS, A. J., AIRAUDO, F. S. y DEGIOVANNI, P. G. (2015).

^{xvi} Véanse SOUR, L. (2008) y SOUR, L. (2004) pags. 733-751. Según esta autora el Esfuerzo Fiscal es el esfuerzo por recaudar, y “representa la brecha entre la recaudación de determinada región (estado o instancia local) y su capacidad fiscal”, siendo la forma matemática de representarlo la siguiente: $\text{Esfuerzo fiscal} = \text{Recaudación actual} / \text{Capacidad fiscal}$. “El problema radica en el cálculo del denominador, es decir, de la capacidad fiscal”.

^{xvii} Ley 23548 (texto modificado): “Artículo 8º — La Nación, de la parte que le corresponde conforme a esta Ley, entregará a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego una participación compatible con los niveles históricos, la que no podrá ser inferior en términos constantes a la suma transferida en 1987...” Por el Decreto 702/99 la participación de Tierra del Fuego se establece en el 0,70% del monto total recaudado por los gravámenes del Art. 2 de la Ley. A su vez, el Decreto 194/2016 fija la participación de la Ciudad de Buenos Aires en el 3,75% a partir del 1 de enero de 2016. Estas modificaciones no afectan a la participación de las demás provincias.

^{xviii} Fuente: ex 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

^{xix} Fuente: ex 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

^{xx} Se toma en cuenta hasta el año 2013 por ser los últimos datos provistos por la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos - Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo. La información es en base a Secretaría de Hacienda, SIDIF e información pública de las provincias y obras sociales. Última actualización mes de diciembre de 2015.

^{xxi} Véase, entre otros VEGA, J. A. y otros (2004) y (2008) y (2014).

^{xxii} A partir de 2016, con el aumento de la participación de la CABA para atender la transferencia de servicios de seguridad hasta entonces sostenidos por el gobierno nacional, esta distorsión estaría parcialmente compensada.

^{xxiii} Las cifras del “Gasto Nacional” para los años 2014 y 2015 suben abruptamente del 5 o 6 % a 23,83% y 18,66%, respectivamente, lo que hace presumir que la información aún es provisoria y falta completar la asignación por jurisdicciones provinciales. Otra fuente consultada (ASAP),

confirmaría esta presunción. Véanse las últimas líneas del cuadro. Una explicación de la metodología puede consultarse en el Manual de clasificaciones presupuestaria para el sector público Nacional, 5ª. ed. (2003).

^{xxiv}VEGA y otros (2014).

^{xxv} Véanse VEGA y otros (2004), (2008) y (2014).

^{xxvi}Ley provincial 5379, aprobada por unanimidad por la Legislatura mendocina durante la Gobernación Bordón y recomendada por del Banco Mundial para las demás provincias.

^{xxvii}Cabe apuntar la relación entre estas ponderaciones y la de la antigua ley de coparticipación 20221, habiéndose cambiado la medición de la brecha de desarrollo por la relación IDH-NBI y la inversa de la densidad de población por los incentivos de responsabilidad fiscal.