

**52° JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA**

LA LEY DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL: UNA MORA INJUSTIFICADA

Autores:

Juan Argentino Vega, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo y Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP), Ferrovianos Argentinos 646, Mendoza – juan.a.vega@gmail.com – Tel. +542614234638.

Sonia Griselda Araujo Furlan, sonia.araujo.689@gmail.com - +542646704358.

Cintia Vanesa Zavi, cintia_zavi@hotmail.com - +542614669982.

Palabras claves: Federalismo fiscal; Coparticipación federal; Responsabilidad fiscal.

Clasificación JEL: H7 – Gobiernos subnacionales; Relaciones intergubernamentales

Resumen

En trabajos anteriores el primer autor del presente ha insistido en la mora existente para el dictado de una nueva ley de coparticipación federal de impuestos que incluya indicadores objetivos de distribución y en la necesidad de incluir incentivos de responsabilidad fiscal para atender en forma más efectiva los criterios de eficiencia y equidad que reclama la Constitución.

En el presente trabajo se insiste en estos aspectos y se trata de avanzar en el tratamiento de una nueva propuesta que avance en la transparencia y previsibilidad del sistema tributario.

Si bien en los últimos años ha habido propuestas de otros autores y se tiene noticia que en la Comisión Federal de Impuestos funcionan dos comisiones que estudian el tema, no se ha avanzado mucho ya que no existe ningún proyecto en estado parlamentario.

No obstante, se han producido varias reformas en el régimen vigente establecido por la Ley 23548 y sus modificatorias, en especial las referidas a la participación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (debidas principalmente a la transferencia de servicios locales anteriormente atendidos por el gobierno nacional) y a la eliminación del sistema previsional como partícipe del régimen.

Entre los aportes que se pretende presentar en esta oportunidad figuran los criterios objetivos de distribución ya analizados y ahora reformulados, la actualización de la información fiscal contenida y la incorporación de nuevos criterios como el análisis del esfuerzo y capacidad fiscal de los participantes del sistema.

The Federal Tax Sharing law: an unjustified delay

Abstract

In previous works, the first author of the present has insisted on the existing arrears for the dictation of a new federal tax sharing law that includes objective distribution indicators and the need to include incentives for fiscal responsibility to more effectively meet the criteria of efficiency and fairness claimed by the Constitution.

This work emphasizes these aspects and seeks to move forward with the treatment of a new proposal that advances the transparency and predictability of the tax system.

While there have been proposals by other authors in recent years and it is known that the Federal Tax Commission has run two committees studying the subject, little progress has been made as there is no project in parliamentary state.

However, there have been several reforms in the current regime established by Law 23548 and its amendments, in particular those concerning the participation of the Autonomous City of Buenos Aires (mainly due to the transfer of local services previously served by the national government) and to the elimination of the social security system as a participant in the regime.

Among the inputs that are intended to be presented on this occasion is the objective distribution criteria already analyzed and now reformulated, the updating of the tax information contained and the incorporation of new criteria such as the analysis of effort and fiscal capacity of system participants.

Keywords: Fiscal federalism; Federal tax sharing; Fiscal responsibility.

JEL Code: H7 – Subnational governments, Intergovernmental relations.

LA LEY DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL: UNA MORA INJUSTIFICADA

por Juan Argentino Vega
Sonia Griselda Araujo Furlan
Cintia Vanesa Zavi

1. INTRODUCCIÓN

En un artículo anterior¹ el primer autor del presente trabajo y otros colaboradores aludían a la mora en el cumplimiento del plazo establecido en la Constitución Nacional para establecer un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos entre la Nación y las provincias, incluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), de acuerdo con la cláusula transitoria 6ta. y atendiendo a los lineamientos del Art. 75 de la Carta Magna. Esta mora alcanza ya casi un cuarto de siglo.

Como en otros trabajos anteriores, los autores insistían en la necesidad de diseñar los indicadores objetivos de distribución y aportaban la inclusión de incentivos de responsabilidad fiscal para así atender en forma más efectiva los criterios de eficiencia y equidad que reclama la norma.

En ese último artículo presentado, además de profundizar lo tratado en los anteriores sobre distribución secundaria, se incursionó en el tratamiento de la masa coparticipable y la distribución primaria.

En el presente trabajo se insiste en estos aspectos y se trata de avanzar en el tratamiento de una nueva propuesta que avance en la transparencia y previsibilidad del sistema tributario.

Si bien en los últimos años ha habido propuestas de otros autores² y se tiene noticia que en la Comisión Federal de Impuestos funcionan dos comisiones que estudian el tema, no se ha avanzado mucho ya que no existe ningún proyecto en estado parlamentario.

No obstante, se han producido varias reformas en el régimen vigente establecido por la Ley 23548 y sus modificatorias, en especial las referidas a la participación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (debidas principalmente a la transferencia de servicios locales anteriormente atendidos por el gobierno nacional, en consonancia también con la cláusula transitoria sexta mencionada, que establece que no pueden transferirse servicios adicionales a las jurisdicciones de este nivel sin aportar los recursos necesarios) y a la eliminación del sistema previsional como partícipe del sistema.

Entre los aportes que se pretende presentar en esta oportunidad figura los criterios objetivos de distribución ya analizados y ahora reformulados, la actualización de la información fiscal contenida y la incorporación de nuevos criterios como el análisis del esfuerzo y capacidad fiscal de los participantes del sistema.

Por supuesto, se insiste en algunos criterios ya expuestos por los autores, tales como que todos los impuestos recaudados por el gobierno federal deben integrar la masa coparticipable (incluidos los que gravan el comercio exterior), que el sistema previsional debe ser separado y autosustentable con aportes establecidos que guarden relación con el destino de esos recursos, y la inclusión de incentivos de responsabilidad fiscal.

¹ VEGA, J. A., DIBLASI, J. V. y GONZÁLEZ O., M. F., "Coparticipación federal: Distribución primaria y secundaria. Indicadores objetivos de reparto" en *49as. Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas* (Córdoba, UNC, 2016).

² P. ej., PORTO, A., *Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales a nivel subnacional en Argentina* (BID, Documento para discusión N° IDB-DP-494, 2018); RUARTE B, R., "Algunos mitos y realidades del federalismo fiscal argentino" en *49as. Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas* (Córdoba, UNC, 2016).

En cuanto al criterio de premiar el esfuerzo fiscal de las distintas jurisdicciones, se toma en cuenta los aportes de uno de los coautores del presente.³

No escapa al análisis que aquí se intenta, el tratamiento de un régimen de transición que asegure el paso adecuado del sistema presente al nuevo, sin pérdida de recursos reales para las partes intervinientes (aunque aceptando los cambios en las participaciones relativas que necesariamente resultarán).

Este régimen de transición se estima, no puede ser de largo plazo. Las condiciones cambiantes de la economía argentina y el efecto de éstas sobre las variables fiscales exigen, a criterio de estos autores, un plazo prudencialmente corto.

Como fue señalado en el trabajo anterior, no escapa al pensamiento de los autores que sus aportes surgen del ámbito académico y que un nuevo régimen requiere necesariamente el acuerdo político de las partes intervinientes. No obstante, se insiste aquí que estas contribuciones académicas, tanto las de tipo económico como jurídico, pueden ayudar a esclarecer los efectos de los cambios que se propongan.

En relación con el tema de la capacidad y esfuerzo fiscal de las provincias introducidos en el presente, se destaca la disparidad que existe entre las provincias argentinas tanto en capacidad como en esfuerzo fiscal. Los resultados de las estimaciones realizadas se introducen aquí como un factor de distribución en la propuesta que se formula.

2. LA MASA COPARTICIPABLE

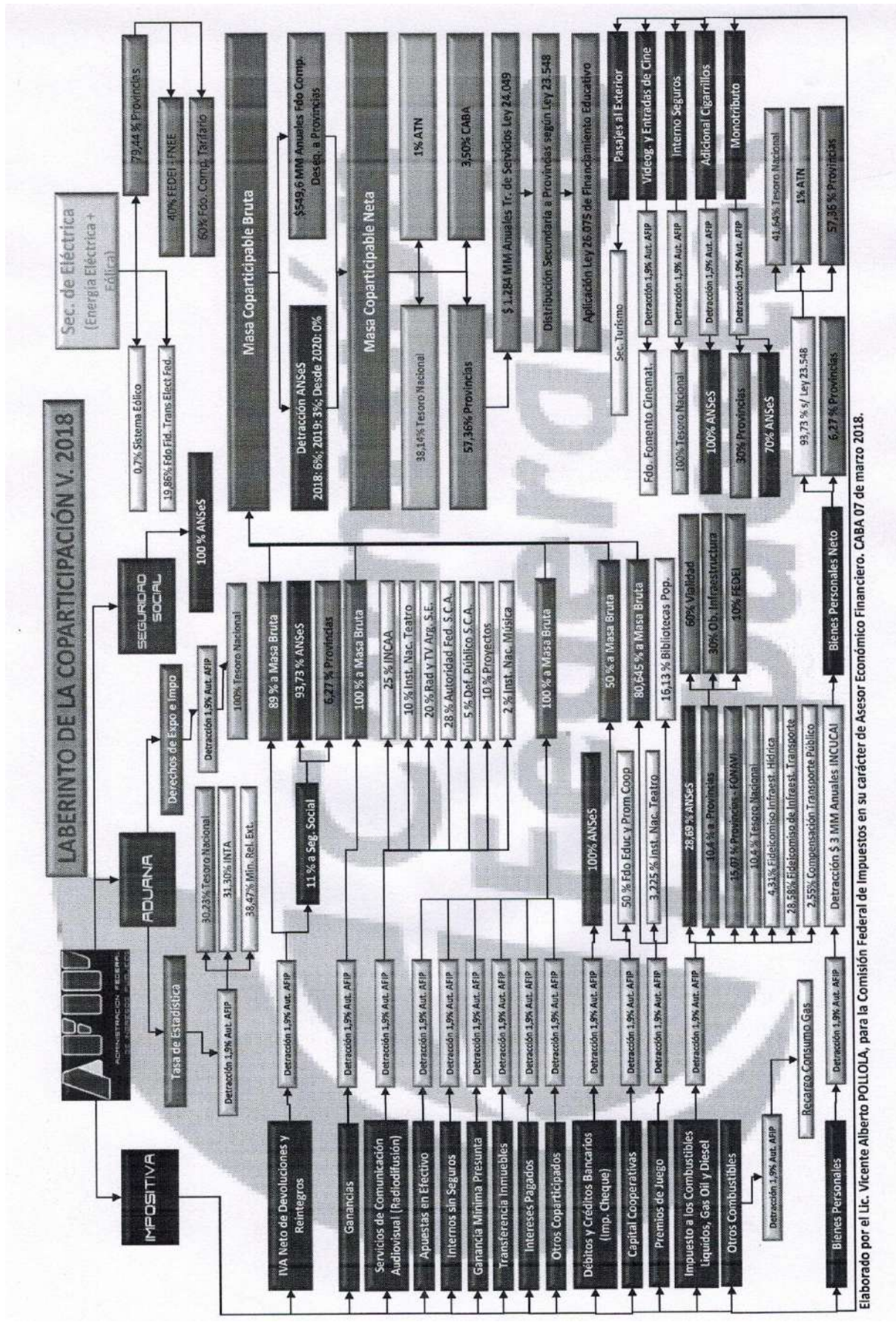
La ley actual (llamada “transitoria” en su texto) que rige el sistema de coparticipación nacional está vigente desde principios de 1988, es decir, hace más de un cuarto de siglo (Ley N° 23.548). En su artículo 2º, menciona los componentes de la masa de fondos a distribuir, la que estará integrada por 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 esa Ley, con su actual estructura, plazo de vigencia y destino. Cumplido el objeto de creación de dichos 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, decidida por ley del Congreso Nacional con adhesión de las legislaturas provinciales y debe tener duración limitada.

Esta disposición, en lugar de aclarar la composición de la masa coparticipable, abrió la posibilidad de dictar numerosas leyes, modificaciones y reformas impositivas, que crearon nuevos impuestos con afectaciones específicas, regímenes especiales de coparticipación, regímenes especiales de precoparticipación, etc.

Como es comúnmente mencionado, el esquema complejo de distribución del sistema tributario y sus distintas asignaciones, es conocido como el “laberinto fiscal”⁴. Aquí se reproduce una imagen de su versión 2018.

³ ARAUJO F., S. G., *Esfuerzo fiscal de las provincias argentina*, tesis de grado con la tutoría de J. A. Vega y M. F. Gabrielli (Mendoza, FCE UN Cuyo, 2017).

⁴ Puede ser consultado en www.cfi.gob.ar, página web de la Comisión Federal de Impuestos.



Elaborado por el Lic. Vicente Alberto POLLOLA, para la Comisión Federal de Impuestos en su carácter de Asesor Económico Financiero. CABA 07 de marzo 2018.

En las figuras que más abajo se presentan⁵ se describe la variación de la composición de la masa coparticipable que se produjo desde la vigencia de la ley. Ello muestra la complejidad del régimen de distribución interjurisdiccional, en el cual lo recaudado por un impuesto generalmente pasa por diversos destinos, antes de recaer en la masa coparticipable. Además, debe destacarse que, ante la inclusión de porcentajes fijos, esta ley y sus modificaciones no se ajusta a un sistema de reparto que siga los lineamientos que establece la Constitución Nacional, mencionadas, fomentando así una mayor discrecionalidad en el manejo de los fondos. Se ven ellas las distintas modificaciones en los destinos de la distribución de los impuestos nacionales tales como el que grava las ganancias, el IVA, el régimen simplificado para pequeños contribuyentes, el impuesto a los bienes personales, etc.

Pero, como ya se señaló en la introducción, no todos los impuestos que recauda el fisco nacional integran la “masa coparticipable” de la ley 23.548. No figuran allí los derechos de importación y exportación, las contribuciones de seguridad social (son destinadas al ANSES) ni los gravámenes con afectación específica (el impuesto a los combustibles líquidos, por ejemplo)

En el primer esquema presentado se observa claramente las asignaciones específicas. En el caso del impuesto a las ganancias, una parte importante de lo recaudado no va a parar a la masa coparticipable bruta. En este caso, solo el 64% de la ganancia neta se destina a mencionada masa. El 36% restante se distribuía 20% con destino al Sistema de Jubilaciones y Pensiones y el 16% al Fondo del Conurbano bonaerense (10% con un límite máximo de \$ 650 millones anuales, 4% al Fondo de Infraestructura Básica Social y el 2% restante a reforzar el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional). Del primer porcentaje, el excedente se destinaba al conjunto de provincias. Esta situación se modifica y, a partir de 2018 el 100% de la recaudación de este impuesto se destina a la masa coparticipable bruta.

Otra situación que cabe destacar es que de la masa coparticipable total el 16 se destinaba al Sistema previsional. A partir de 2016 esto cambia debido a decisiones judiciales en favor de las provincias de Santa Fe, Córdoba y San Luis, lo cual motiva un nuevo acuerdo con las provincias para eliminar paulatinamente esta afectación a partir de 2016, para completar en 2019.

En la parte inferior de las figuras citadas se puede apreciar una explicación de las distintas variaciones de los porcentajes indicados. Otra modificación importante que destacar es el cambio del destino del impuesto a los débitos y créditos bancarios que, hasta 2017 sólo el 30% de su recaudación iba a la masa coparticipable y el 70% al sistema previsional. A partir de 2018 se destina el 100% al sistema previsional. En el caso del Impuesto al Valor Agregado, se mantiene la asignación del 11% de su recaudación con destino al sistema previsional.

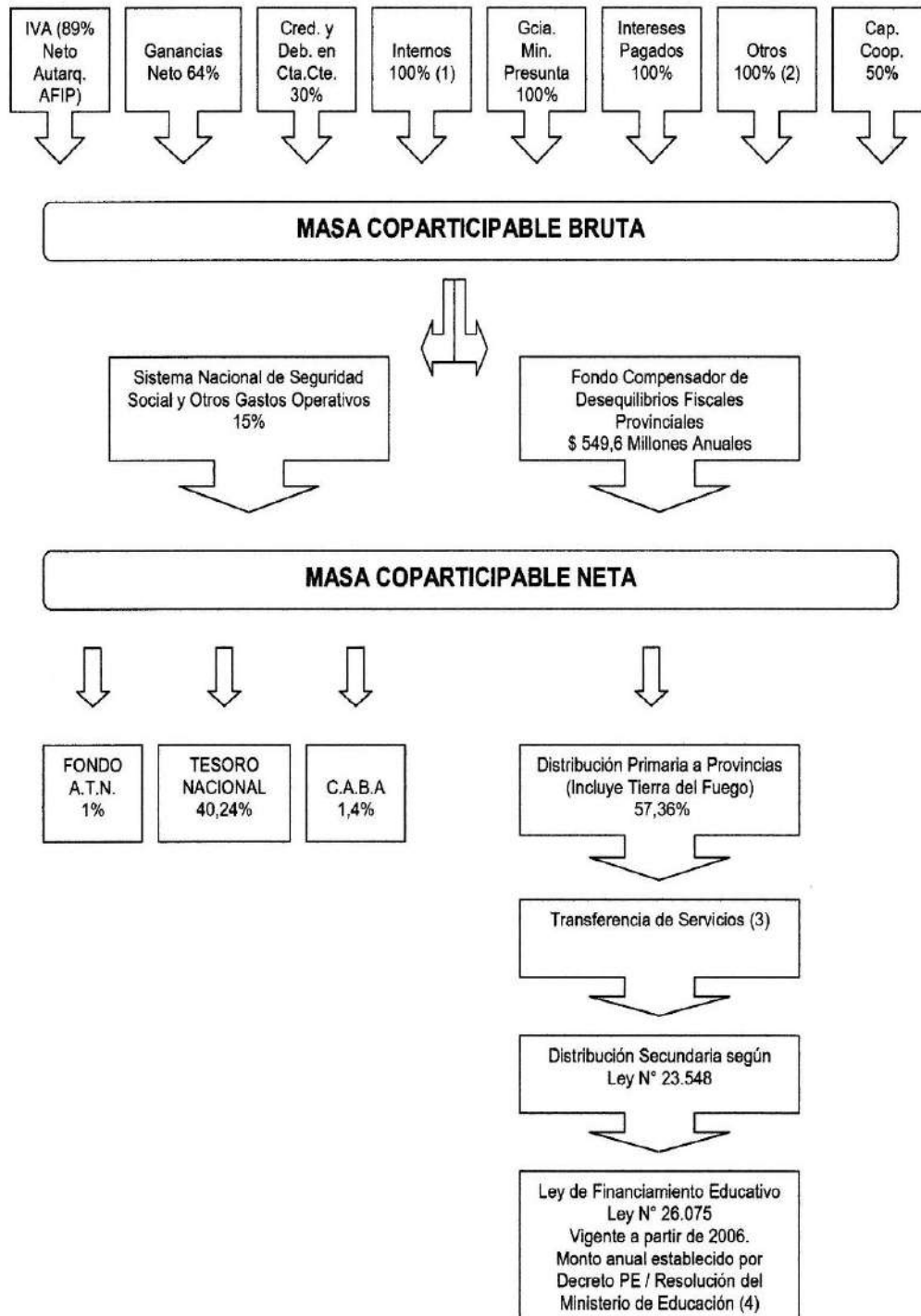
En el caso del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo) sólo se asigna un porcentaje menor de lo recaudado a la porción de la masa coparticipable destinada a las provincias.

Cabe destacar que, sobre todas las contribuciones recaudadas por la AFIP, excepto las de seguridad social, existe una detracción del 1,9% destinada al financiamiento del organismo recaudador. No obstante, algunas provincias han logrado fallos judiciales para ser exceptuadas. Sin entrar a discutir la razón de estas excepciones, debe aceptarse que aportan aún una mayor complejidad al “laberinto”. Seguramente esto se generalizará en el futuro próximo.

⁵ Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Figura N° 1

**LEY N° 23.548 – COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS
AÑO 2003-2015**



(1) Excluido Internos Seguros.

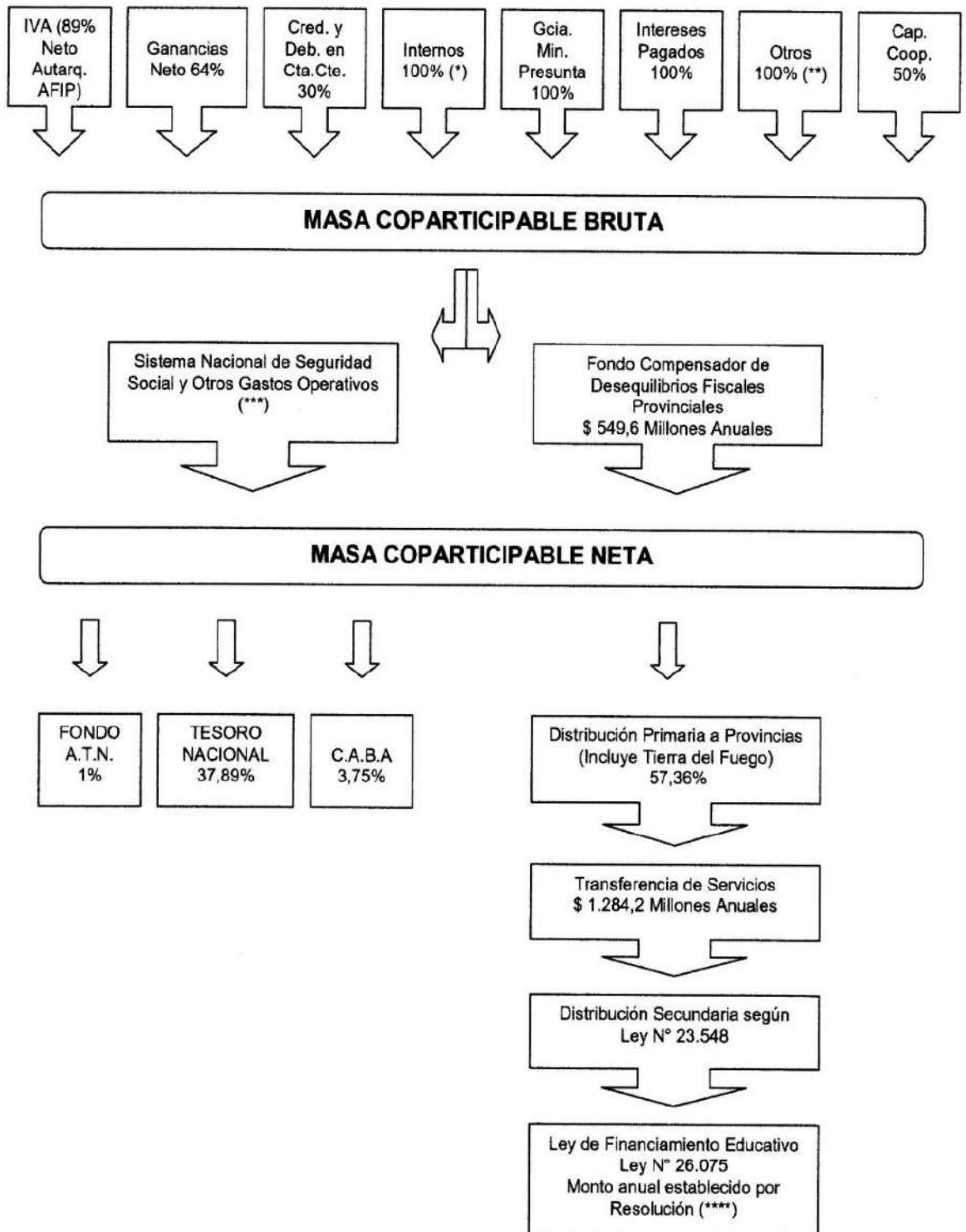
(2) Incluye Premio a los Juegos 83,34 %, Transferencia de Inmuebles 100%, Otros Coparticipados 100%.

(3) Desde 2003 a 2006: \$ 1.307,8 Millones Anuales. Desde 2007 a 2015: \$ 1.284,2 Millones Anuales.

(4) Año 2006: Decreto 459 /06. Año 2007: Decreto 607 /07. Año 2008: Decreto 212 /08. Año 2009: Resolución Nro.2018/2008. Año 2010: Resolución Nro.591/2009. Año 2011: No vigente. Año 2012: Resolución Nro.21/2012. Año 2013: Resolución Nro 2502/2012. Año 2014: Resolución Nro 2569/2013. Año 2015: Resolución Nro 2273/2014.

Figura N° 2

**LEY N° 23.548 – COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS
AÑO 2016**



(*) Excluido Internos Seguros.

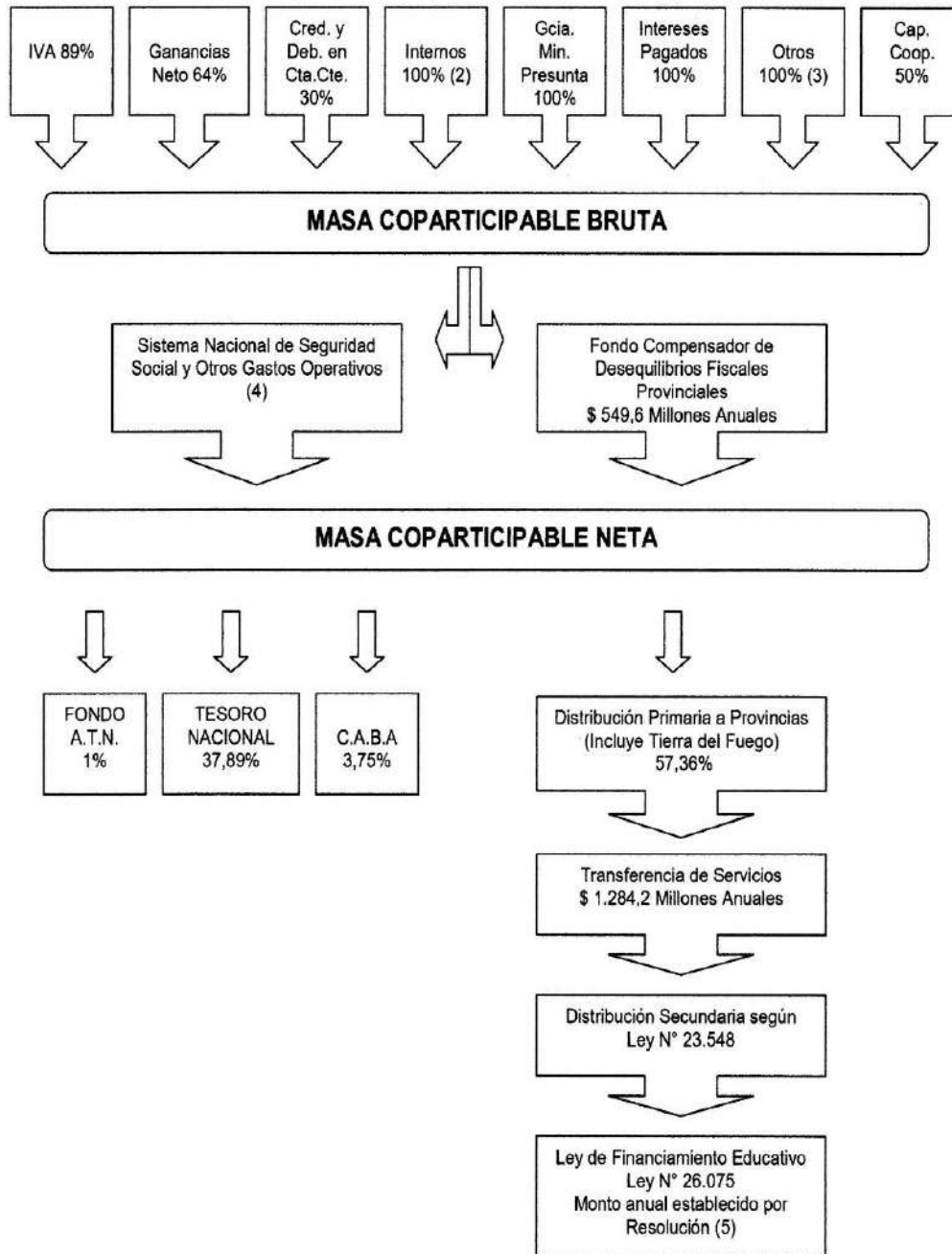
(**) Incluye Premio a los Juegos 83,34 %, Transferencia de Inmuebles 100%, Otros Coparticipados 100%.

(***) Acuerdo Nación Provincias para el Nuevo Federalismo: se deja de detraer 3% en 2016; 6% en 2017; excepto Santa Fe, San Luis y Córdoba que desde diciembre 2015 reciben el 15% por Fallo de la CSJN y Medida cauteilar.

(****) Año 2016 según Resolución del Ministerio de Educación de la Nación N° 3014/15.

Figura N° 3

**LEY N° 23.548 – COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS
AÑO 2017 (1)**



⁽¹⁾ En 2017, el porcentaje de Autarquía AFIP (1,9% de la recaudación impositiva y aduanera) se detrae de cada impuesto recaudado por la entidad, previo a la conformación de la masa coparticipable y los regímenes especiales, excepto para la Provincia de La Pampa que aporta según el DTO 1399/01 y Santa Fe por aplicación del fallo de la CSJN.

⁽²⁾ Excluido Internos Seguros.

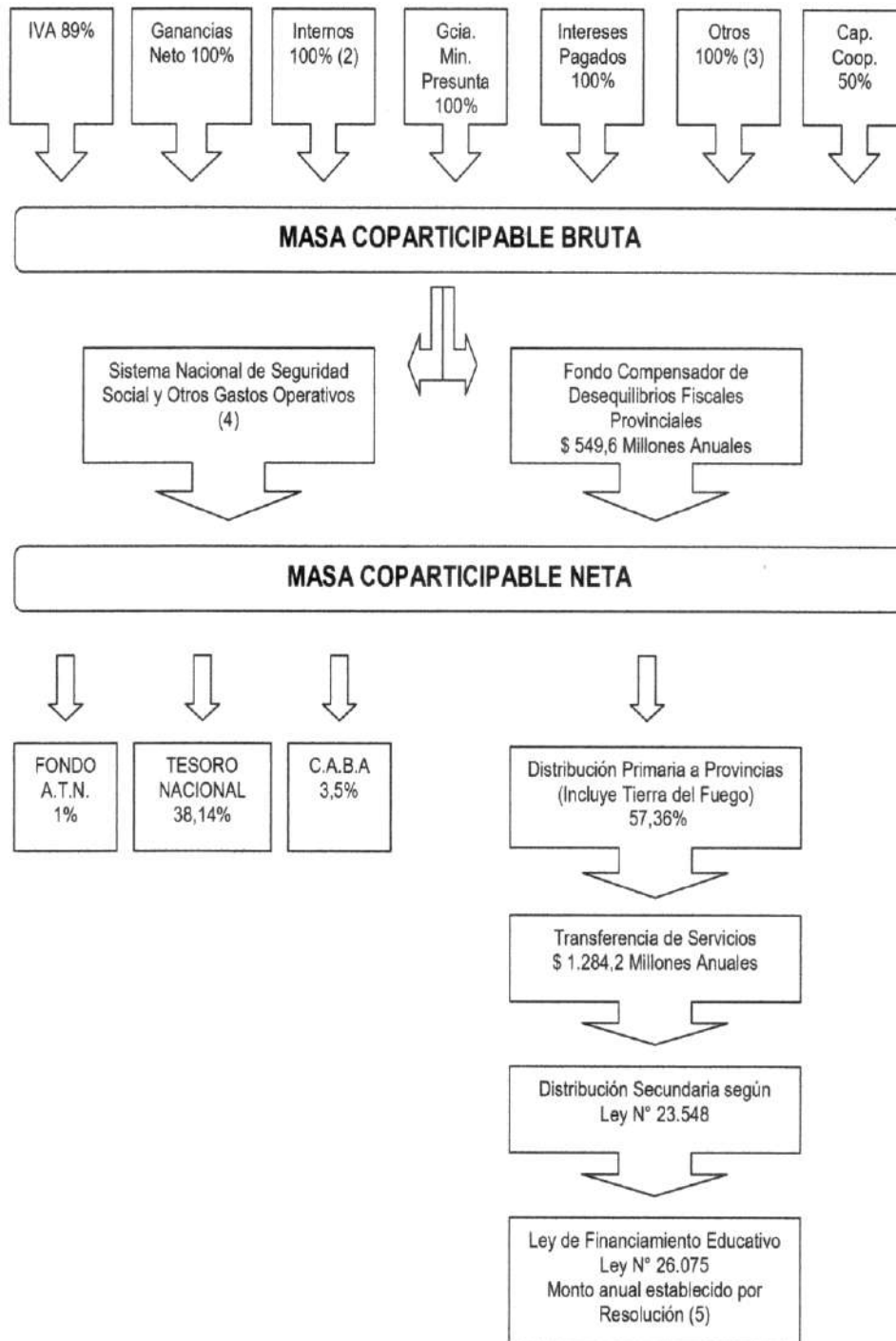
⁽³⁾ Incluye Premio a los Juegos 83,34 %, Transferencia de Inmuebles 100%, Otros Coparticipados 100%.

⁽⁴⁾ Acuerdo Nación Provincias para el Nuevo Federalismo: se deja de detraer 3% en 2016; 6% en 2017; excepto Santa Fe, San Luis y Córdoba que desde diciembre 2015 reciben el 15% por Fallo de la CSJN y Medida cautelar.

⁽⁵⁾ Año 2017 según Resolución del Ministerio de Educación de la Nación N° 2669/17.

Figura N° 4

**LEY N° 23.548 – COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS
AÑO 2018 (1)**



(1) En 2018, el porcentaje de Autarquía AFIP (1,9% de la recaudación impositiva y aduanera) se detrae de cada impuesto recaudado por la entidad, previo a la conformación de la masa coparticipable y los regímenes especiales, excepto para la Provincia de La Pampa que aporta según el DTO 1399/01 y Santa Fe no aporta por aplicación del fallo de la CSJN.

(2) Excluido Internos Seguros.

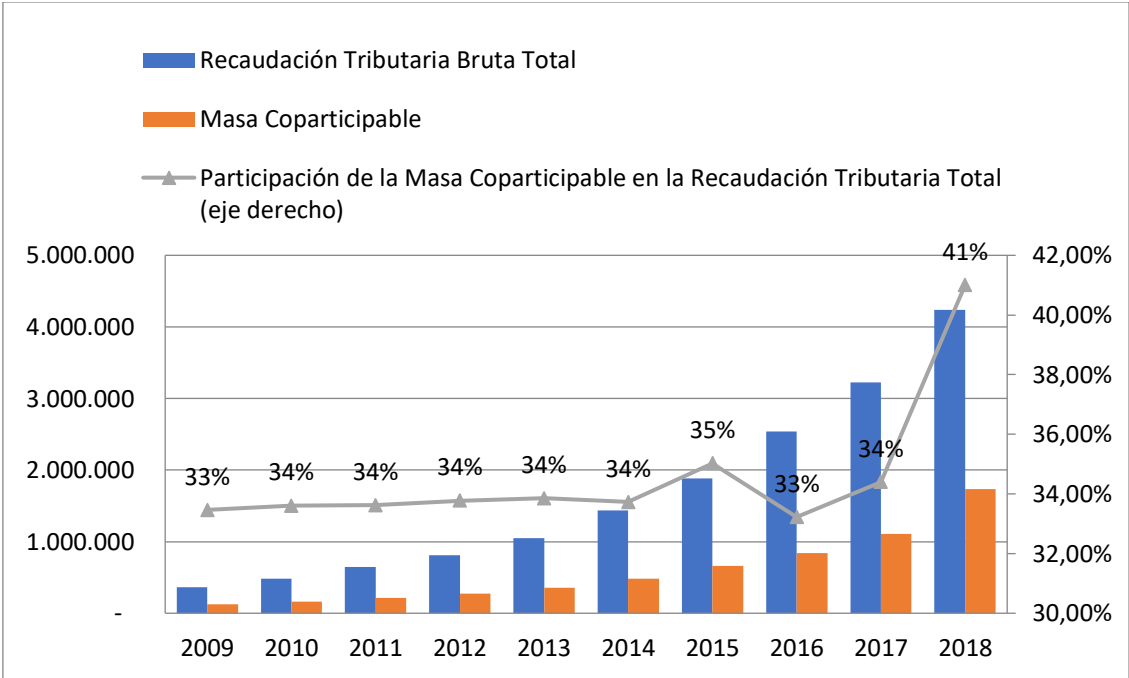
(3) Incluye Premio a los Juegos 83,34 %, Transferencia de Inmuebles 100%, Otros Coparticipados 100%.

(4) Acuerdo Nación Provincias para el Nuevo Federalismo: se deja de detraer 9% en 2018 excepto Santa Fe, San Luis y Córdoba que desde diciembre 2015 reciben el 15% por Fallo de la CSJN y Medida cautelar.

(5) Año 2018 según Resolución del Ministerio de Educación de la Nación N° 4810/17.

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 33,85% de total de la recaudación tributaria total del gobierno.⁶ A continuación se observa en el Gráfico N°1 cómo ha ido evolucionando desde el año 2009 hasta 2018 esta participación relativa, reflejando que la masa coparticipable ha representado un 34,6 % (en promedio) de la recaudación bruta total, generando de esta manera, que el 65 % se distribuya “por afuera” del sistema de reparto vigente en la Argentina.

Gráfico N° 1 – Recaudación tributaria y masa coparticipable



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

Debido a la gran cantidad de tributos que no integran la masa coparticipable, sólo el 41% de la recaudación integró la misma. El resto fue distribuido por fuera del sistema.

Como se puede apreciar en las Figuras 1 a 4 de más arriba, las modificaciones de las normas impositivas han modificado de manera sustancial la estructura de la masa coparticipable, llegando en 2018 a los expresado en esa última figura.

Dado lo expuesto anteriormente, la propuesta de este trabajo (en concordancia con trabajos precedentes, mencionados 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.

⁶ 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.

Al mencionar “todos los impuestos”, los autores se refieren a la totalidad de los impuestos, incluidos los derechos de importación y exportación⁷. 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 de éste se distribuya 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.

3. UNA BREVE MENCIÓN DE ALGUNOS APORTES DE OTROS AUTORES

En trabajos anteriores se expusieron opiniones de otros autores con el objeto de hacer una breve revisión de los aspectos que se trataban en ellos, aunque no coinciden con la propuesta que se presentaba ni con la que se expone en el presente. Cabe repetir aquí algunas contribuciones que se consideran pertinentes con la nueva propuesta que aquí se expone y que se citaron en el último de los trabajos mencionados. Las más significativas de ellas, a juicio de los autores del presente ya fueron resumidas en el trabajo anterior, por lo que sólo se realiza un breve repaso.

Alberto Porto⁸, 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. En la distribución geográfica del gasto público las variables económicas son determinantes del gasto ejecutado, pero también lo son la representación política en cuanto al número de parlamentarios representantes de cada jurisdicción y la afinidad política del gobernante local con el del nivel superior.

Horacio Piffano⁹, por su parte, 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 federal y las provincias.

Marcelo Capello y otros¹⁰ proponen dar mayor transparencia y automaticidad al régimen y reducir las discrecionalidades o complejidades como sucede con la cobertura de los déficits de la seguridad social nacional y de las provincias con regímenes jubilatorios no transferidos a la Nación. Sugieren eliminar o transformar varias detracciones que constituyen asignaciones específicas para sustituirlas un Fondo de Infraestructura Social (FIS) y un Fondo de Integración Territorial (FIT). También, constituir un Fondo Anticíclico (FA) que permita suavizar las variaciones coyunturales en ingresos fiscales tanto del gobierno nacional como de los provinciales.

Ya se destacaron en el trabajo anterior algunos puntos de coincidencia entre la propuesta de esos autores y la presentada por el primer autor de éste un año antes en la edición anterior del mismo Congreso¹¹ en cuanto a la simplificación del laberinto fiscal. Pero Capello y colaboradores incorporan otros actores al régimen como el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Además, su propuesta parte de no cambiar la ley de coparticipación vigente ni

⁷ 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

⁸ PORTO, A. (2013).

⁹ PIFFANO, H. L. P. (2010).

¹⁰ CAPELLO, M., GRIÓN, N. y MARCONI, A. (2015).

¹¹ Véase VEGA, Juan A., DIBLASI, Juan V. y GONZÁLEZ OROZCO., Matías. F. (2014), *Una visión sobre el régimen de coparticipación federal*, 47º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba, Argentina.

acuerdos posteriores como los pactos fiscales de 1992 y 1993 y reemplazar parte de las deducciones actuales por una deducción aplicable sobre el total de la masa de impuestos estableciendo un coeficiente equivalente sobre cada impuesto a distribuir. Es discutible si su propuesta se ajusta 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) pero puede aceptarse que responde a la finalidad de la norma (distribución equitativa, solidaria, etc.).

La propuesta de los autores del presente trabajo busca un grado de simplificación aún mayor, insistiendo en proponer 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, como ya se dijo, se justifica exclusivamente por su finalidad. Es decir, incluir 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. Así se evitaría que la jurisdicción con la potestad tributaria (la Nación) tenga preferencias por algún tipo de tributo. Todas las finalidades o funciones a cargo del gobierno nacional deberían explicitarse en el presupuesto y su financiamiento depender de la porción que a éste le corresponda en esa distribución. Así, la distribución primaria (entre la Nación y el conjunto de provincias, incluida la CABA), o sea, cuánto corresponde a cada nivel de gobierno, puede determinarse tomando el comportamiento de la distribución en los años anteriores. Con respecto a la distribución secundaria (entre las provincias y la CABA), se debería tener en cuenta un grupo de indicadores objetivos de distribución, siendo el principal y de mayor ponderación, el número de habitantes de cada jurisdicción, y los restantes, el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el índice de desarrollo humano (IDH), agregando a estos incentivos de responsabilidad fiscal en línea con la ley federal de la materia. El inconveniente del cambio repentino que podría significar la caída de la participación absoluta de algunas jurisdicciones (la disminución de la participación relativa de unas y el crecimiento de otras es inevitable), se proponía en los trabajos anteriores y se reitera en éste, se puede solucionar creando 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.

La inclusión del indicador NBI¹², como ya se explicó en trabajos anteriores, tiene por finalidad “cerrar las brechas de desarrollo” entre las provincias asignando recursos en función de necesidad de servicios. No se descarta que la inclusión de este indicador puede alentar el mantenimiento de las NBI en aras de lograr más recursos. Por ello se propone incluir otro distribuidor: el índice de desarrollo humano (IDH), que alentaría la mejora en la prestación de servicios a la población.

La inclusión de incentivos de responsabilidad fiscal en la distribución compensaría la carencia de correspondencia fiscal en el régimen de coparticipación, además de incentivar el buen desempeño fiscal. Para ello toman en cuenta el gasto en personal como porcentaje del gasto primario (desincentiva el desorden administrativo y la conducta clientelística), 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) y un indicador del esfuerzo fiscal.¹³

¹² 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.

¹³ En trabajos anteriores se utilizó el cociente entre los ingresos tributarios propios como porcentaje de los ingresos tributarios totales. En el presente se utiliza un indicador más elaborado.

El indicador esfuerzo fiscal de cada provincia se calcula en este trabajo como la tasa impositiva correspondiente a ingresos brutos de cada provincia (implícita) aplicada a la base impositiva promedio, en este caso PBG promedio, estandarizada por el promedio de ingresos de las provincias y quedaría expresada por la siguiente fórmula:

$$EF_i = \frac{PBG_{promedio} * tib_i}{PBG_{promedio} * tib_{promedio}}$$

En un trabajo posterior de Capello se aporta una muy interesante relación de antecedentes de distribución interjurisdiccional en otros países. Comparan 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). No incorporan en su análisis otros con fuerte estructura federal (p. ej., Estados Unidos y Alemania) lo que hubiese enriquecido sus conclusiones. 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, pueden señalarse algunos aspectos que podrían justificar las diferencias de resultados entre Argentina y estos dos países: el grado de concentración poblacional y de actividad económica entre las capitales respectivas y las jurisdicciones más pobladas difieren fundamentalmente.

Si bien lo tratado por el mencionado autor ya fue resumido en el trabajo anterior, parece pertinente repetir aquí algunos aspectos de la crítica al mismo: en el caso argentino, si bien la provincia de Buenos Aires y la CABA aparecen como las jurisdicciones con menor coparticipación per cápita, 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 dos de los países con los que comparan la Argentina. En Australia y Canadá sus respectivas capitales, Camberra y Ottawa, son relativamente pequeñas en número de habitantes. Además, la Ciudad de Buenos Aires tiene otra diferencia fundamental en cuanto a que gran 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 -aunque gran parte de ésta ya ha sido transferida, Prefectura Naval), Servicio Penitenciario, que podrían considerarse transferencias encubiertas.

Además, en cuanto a las transferencias de recursos tributarios 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.

Asimismo, es importante no considerar los recursos naturales no renovables como determinantes de la capacidad fiscal de las jurisdicciones subnacionales, ni las regalías que generan como integrantes de su esfuerzo fiscal. Esto ya fue señalado en el trabajo anterior.¹⁴

¹⁴ Véanse SOUR, Laura. (2008) *Un repaso de los conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación en los gobiernos locales mexicanos*, Estudios demográficos y urbanos, El Colegio de México (Distrito Federal, México) y SOUR, Laura. (2004) *El sistema de transferencias federales en México ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?*, Gestión y Política Pública, Vol. XIII, Nro. 3, 2do. semestre, pp. 733-751, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. México. Según esta autora el Esfuerzo Fiscal es el esfuerzo por

Ello justifica que las regalías percibidas por la explotación de recursos naturales no renovables no sean incluidas como ingresos tributarios propios ya que no representarían esfuerzo fiscal. Si se las incluyera, Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut y Neuquén serían las de mayor índice de recursos propios per cápita, después de la CABA, a la vez que son las de mayor PBG per cápita.

Como ya se indicó en el trabajo anterior, las jurisdicciones que tienen significativos ingresos de este origen son precisamente aquellas que presentan carencias de recursos naturales renovables (suelo fértil, precipitaciones pluviales adecuadas para la agricultura, etc.)

Con seguridad, existen otras contribuciones no analizadas aquí que quedan pendientes para trabajos posteriores.

4. LA DISTRIBUCIÓN PRIMARIA

Según la Ley 23.548, artículo 3, los recursos que integran la masa coparticipable se deben distribuir 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 (antes territorio nacional) con el 0,70% y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el 1,4%, incrementado a partir de 2016 al 3,75% y rebajado al 3,5% en 2017, 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.¹⁵

La inclusión de estas dos jurisdicciones modifica la distribución primaria, 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 fue en 2018 del 38,14% y el del grupo de provincias más la CABA del 61,86% (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 el año 2018, del total de lo recaudado de los recursos tributarios nacionales, la masa coparticipable bruta recibió sólo el 41% (véase Gráfico N° 1) y el conjunto de provincias y la CABA recibió solo el 25% (Gráfico N° 2), tomando en cuenta lo que se transfiere por el sistema de coparticipación y no lo que se transfiere por fuera. Además, del 25% correspondiente a las provincias y la CABA, solo el 96% se distribuyó en base a la coparticipación federal (Gráfico N° 3), hecho que acentúa aún más las falencias del sistema. Dichas variables se muestran en los dos gráficos a continuación.

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 2018, el peso de esta variable sobre la recaudación total se ha mantenido entre la franja del 20% al 25 %, representando un

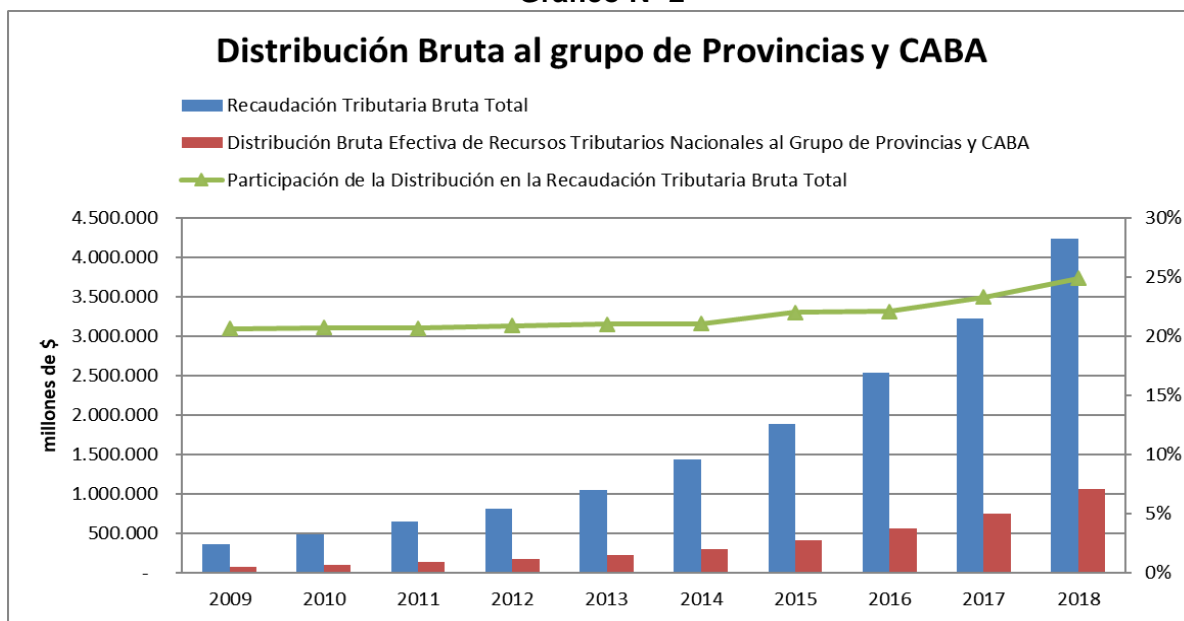
recaudar, y “representa la brecha entre la recaudación de determinada región (estado o instancia local) y su capacidad fiscal”, siendo la forma matemática de representarlo la siguiente: $\text{Esfuerzo fiscal} = \frac{\text{Recaudación actual}}{\text{Capacidad fiscal}}$. “El problema radica en el cálculo del denominador, es decir, de la capacidad fiscal”.

¹⁵ 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, porcentaje rebajado posteriormente al 3,5%. Estas modificaciones no afectan a la participación de las demás provincias.

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).

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 hizo por fuera del régimen de coparticipación (al menos hasta 2015), quedando para un análisis posterior la disminución de esta fracción operada a partir de 2016.

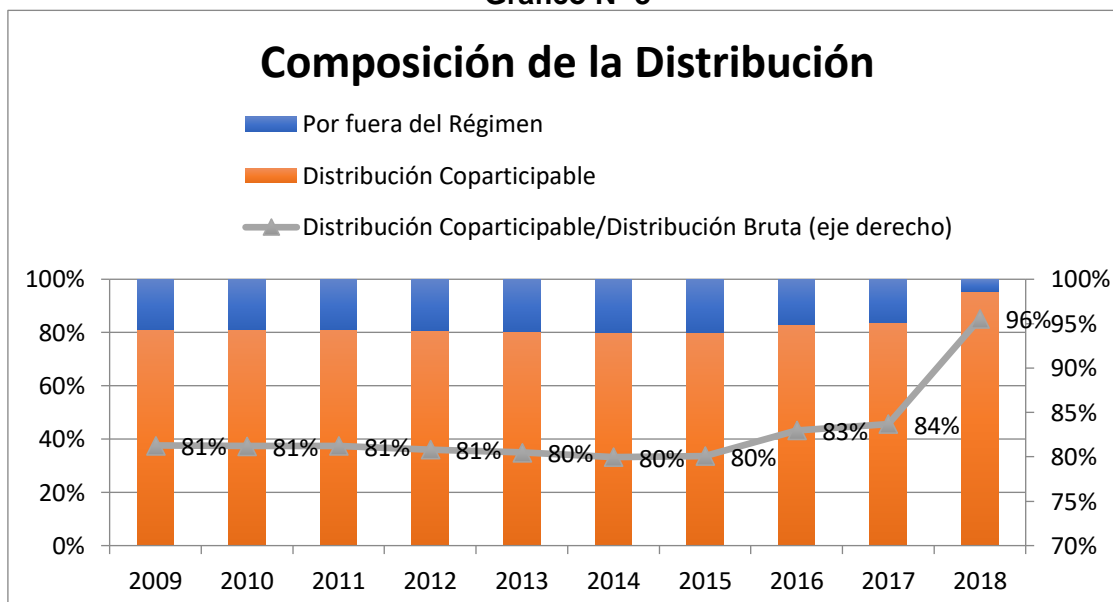
Gráfico N° 2



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

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.

Gráfico N° 3

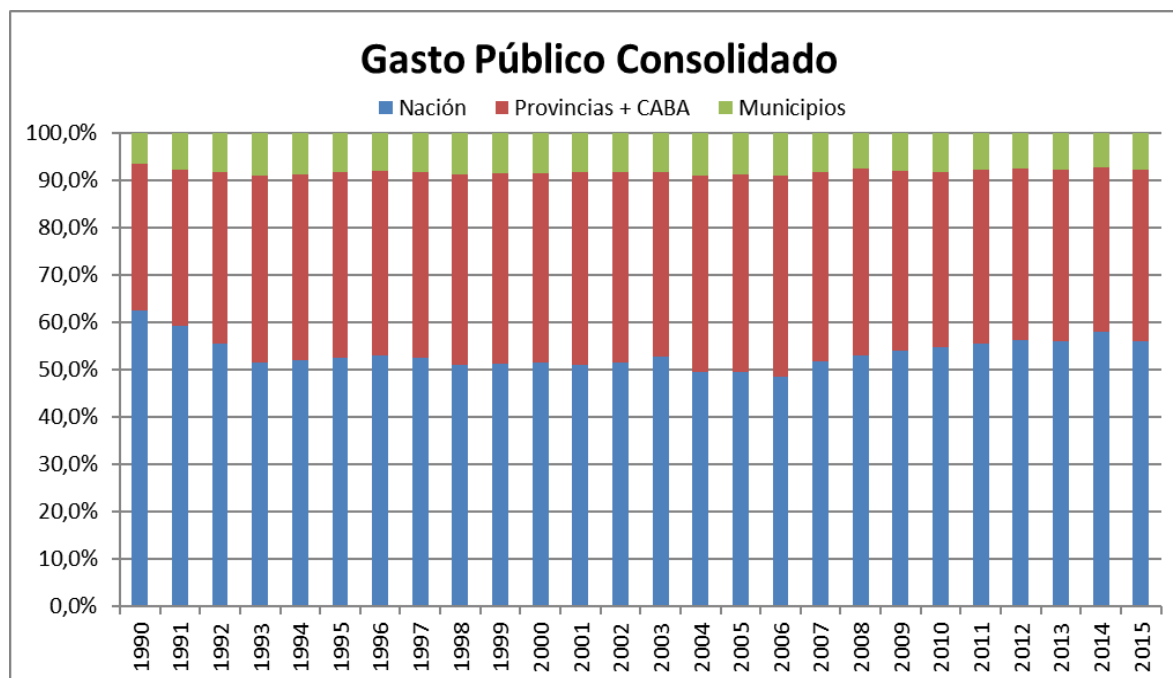


Fuente: Datos provenientes de la Comisión Federal de Impuestos y de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal

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 Gráfico N° 4 muestra la evolución temporal del gasto total entre el año 1990 y el año 2015.

Gráfico N° 4



Fuente: elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Política Económica

Sobre la base de la información suministrada en este cuadro, si se tiene en cuenta la serie desde el año 1990 hasta el año 2015, el porcentaje promedio anual del gasto realizado por la Nación, respecto del total, es 53,5%; y el correspondiente al grupo de provincias y CABA de 38,3% (el 8,2% 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.

5. UNA DISCUSIÓN NUEVA: TENER EN CUENTA LA DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL GASTO NACIONAL

Comúnmente se suele señalar que en la distribución secundaria de la coparticipación federal la baja participación de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires requieren una reforma que las incremente. Esto se fundamentaría en la baja suma per cápita que reciben ambas jurisdicciones a través de las transferencias que realiza el Gobierno Nacional en virtud de la Ley 23.548 y otros regímenes. En trabajos anteriores del primer autor del presente se ha compartido esta afirmación y se ha incorporado como perjudicada en similares condiciones a 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 Buenos Aires y luego Mendoza, las tres por debajo del promedio nacional.

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.) aunque, como se indicó al principio del presente trabajo, la participación inicial del 1,4% de la masa bruta es ahora del 3,5% en consonancia con la transferencia de algunos de esos servicios a la jurisdicción local (principalmente las comisarías policiales).

Debe admitirse, no obstante 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° 1 de más abajo se muestra la evolución de esta distribución geográfica presupuestada del gasto federal entre las distintas jurisdicciones, desde el año 2000 en adelante, en porcentajes.

De acuerdo con esta información, 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.¹⁶ A partir de 2017 la Provincia de Buenos Aires pasa a ser la jurisdicción más favorecida.

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

6. LA DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA

En el trabajo anterior al presente se hizo una propuesta de distribución secundaria basada en un grupo de indicadores objetivos que se consideraron pertinentes y coherentes con la norma constitucional. Esos indicadores objetivos eran la población, el índice de necesidades básicas

¹⁶ Las cifras del "Gasto Nacional" para los años 2014 a 2019 suben abruptamente del 5 o 6 % a 23,83% para disminuir paulatinamente al 13 o 14 % desde 2016 a 2019, lo que hace presumir que la información aún es provisoria. Otra fuente consultada (ASAP), confirmaría esta presunción. Véanse las últimas líneas del cuadro. Si no se tiene en cuenta el Gasto interprovincial, el Nacional, el Binacional y el No Clasificado, en 2018 y 2019 lo asignado a estas dos jurisdicciones supera el 56 %. Una explicación de la metodología puede consultarse en el Manual de Clasificaciones Presupuestaria para el Sector Público Nacional, 5ª. ed. (2003).

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 o esfuerzo fiscal; 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 autores¹⁷ y tiene su origen más antiguo en una ley de coparticipación municipal de la provincia de Mendoza.¹⁸

En el trabajo anterior se hicieron dos ejercicios de simulación sobre la información de la distribución de recursos del año 2013 a fin poder apreciar 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% Gasto en personal/ Gasto primario, 3% Ingresos Corrientes /Gastos Corrientes y 4% autofinanciamiento).¹⁹

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

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

Tal vez disminuir la ponderación de la población o del que incluye IDH-NBI, o de ambos, para darle lugar al nuevo indicador del gasto nacional asignado geográficamente, 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.

Al final de este trabajo se presenta un ejercicio de simulación con el sólo objeto de ver, en comparación con los precedentes, cómo afectaría la consideración del gasto nacional asignado por jurisdicción. Otros ejercicios de simulación se dejan para una ocasión más propicia o quedan librados a la iniciativa de los lectores del presente.

También, como se señaló en el trabajo anterior, 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.

¹⁷ Véanse VEGA y otros (2004), (2008) y (2014).

¹⁸ Ley provincial 5379, aprobada por unanimidad por la Legislatura mendocina durante la Gobernación Bordón y recomendada por del Banco Mundial para las demás provincias. Esta ley fue derogada en 1996 y reemplazada por la 6396, abandonándose los incentivos citados.

¹⁹ 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.

7. UN EJERCICIO DE SIMULACIÓN

Después de los argumentos expuestos y de los indicadores objetivos propuestos, no se ha querido concluir el presente trabajo sin ver el efecto probable de su inclusión en el sistema de distribución secundaria, especialmente del gasto nacional asignado por jurisdicción subnacional, y su comparación con la distribución secundaria actual y la presentada como propuesta en el trabajo anterior. No se pretende con esto concretar una propuesta acerca de las ponderaciones de cada indicador, sino sólo de la consideración de estos.

De nuevo, en este ejercicio, las grandes ganadoras son la Provincia de Buenos Aires y la CABA, por la consideración de la población, aunque en esta oportunidad esa ganancia está menguada por la inclusión de la inversa del gasto nacional asignado geográficamente. Sorprende otra jurisdicción ganadora, Tierra del Fuego, debido a su baja participación en la asignación del gasto nacional presupuestado. Posiblemente se deba a que en esa asignación no está considerado el gasto tributario que, a través de la promoción económica que favorece a esa provincia, le proporciona un doble beneficio. También otras provincias tienen, o han tenido, ventajas en ese sentido. Queda pendiente un análisis más profundo al respecto.

En el Cuadro N° 3 se muestran los distintos indicadores con sus respectivas ponderaciones, la participación resultante de cada provincia y su comparación con las de los trabajos anteriores citados y con la distribución efectiva del año 2018.

Como se plantea al principio del trabajo, un cambio en el régimen de reparto tendrá ganadores y perdedores: ninguna jurisdicción debería sufrir una disminución de su participación absoluta aunque la disminución de la relativa es inevitable. Por ello se sugiere la creación de un fondo compensador el que podría estar integrado por aportes temporarios de las más favorecidas y, posiblemente, por el incremento del índice de la CABA que supere el 3,5% ya establecido por las reformas vigentes. Este tema no se agota aquí y requerirá análisis posteriores.

8. CONCLUSIONES

En el presente trabajo se ha pretendido presentar un breve análisis del régimen de coparticipación federal vigente y una propuesta para su reforma siguiendo los lineamientos de la norma constitucional de 1994. En la Cláusula Transitoria 6ª de la Carta Magna se establece que el nuevo régimen debía dictarse antes del fin de 1996. O sea, la mora es de casi un cuarto de siglo. No obstante, casi todos los años se introducen reformas al régimen de la obsoleta Ley N° 23548 la que, sin lugar a dudas, no se ajusta al artículo 75, inciso 2 de la Constitución ya que no distribuye recursos sobre la base de indicadores objetivos sino por porcentajes fijos (discrecionales, no fundamentados) y ninguna de esas reformas se aproxima a lo establecido por ese artículo.

Queda sujeto a un análisis más profundo entre juristas y economistas la pertinencia de incluir en el régimen los impuestos al comercio exterior y las contribuciones con afectación específica (salvo las destinadas al sistema previsional). Los autores sostienen que el régimen debe abarcar todos los impuestos sin exclusiones, con excepción de la mencionada, y que los que tienen afectación específica deberían incluirse en el régimen respetando esas afectaciones.

No escapa al criterio de los autores del presente que un nuevo régimen surgirá de un acuerdo político entre las partes integrantes (Nación y provincias, incluida la Ciudad de Buenos Aires). No obstante, desde el ámbito académico y profesional al que pertenecen, han querido realizar una contribución que permita ver los efectos que tendría una legislación nueva que busque responder a lo que establece la Constitución. Si bien esta propuesta sigue los lineamientos de un trabajo anterior, se ha creído necesario actualizarla, con alguna modificación. Posiblemente sirva este aporte para orientar a quienes deben tomar las decisiones. Los autores estiman que los indicadores objetivos propuestos se ajustan a la norma constitucional. La ponderación de cada uno queda librada a criterios políticos o prácticos.

Cuadro N° 1 - 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	2016	2017	2018	2019
C.A.B.A	25,1	21,5	25,6	26	25,4	28,1	27,5	35,8	36,5	34,6	33	33	31,9	31,1	23,7	23,7	24,6	21,9	19,9	19,3
BUENOS AIRES	11,3	18	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	21,3	22,0	22,0	21,9
CATAMARCA	1,2	1,4	1,8	1,1	1,1	1	1	0,8	0,9	1,1	1,1	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6
CHACO	1,2	0,9	1,1	1,2	1,3	1,4	1,3	1	1	1,4	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3	1,4	1,5	1,4	1,3	1,2
CHUBUT	0,9	0,9	1,1	0,9	0,9	0,9	1	0,8	0,9	1,1	1,1	1	0,9	0,9	0,8	1	1,0	1,0	1,1	1,1
CÓRDOBA	5,7	4,1	5,2	4,5	4,9	4,6	5	3,7	3,9	4,5	4,8	4,5	4,6	4,6	3,6	4,1	4,3	4,5	4,5	4,3
CORRIENTES	1,3	1	1,3	1,2	1,3	1,2	1,3	0,9	1	1,2	1,4	1,3	1,4	1,2	1	1,2	1,3	1,3	1,4	1,3
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	1,6	1,5	1,6	1,5
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	0,8	0,7	0,7	0,6
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	0,8	0,9	1,0	1,1	1,0	1,0
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	0,7	0,7	0,7	0,6
LA RIOJA	1,5	1,3	1,6	1,3	1,2	1	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6
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	2,7	2,6	2,8	2,6
MISIONES	1,2	1	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	1,4	1,3	1,4	1,3
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	0,8	0,9	0,9	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	1,5	1,4	1,5	1,5
SALTA	2	1,7	2	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	1,8	1,7	1,8	1,7
SAN JUAN	1,6	1,5	1,8	1,5	1,5	1,2	1,3	1	1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2
SAN LUIS	0,9	0,8	1	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	0,7	0,7	0,7	0,6
SANTA CRUZ	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	1	1	1	0,9	0,9	1	0,9	1	0,9	0,7	0,9	1,0	0,6	0,6	0,5
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	4,1	3,8	4,3	4,0
SGO. DEL ESTERO	1,8	1,5	1,9	1,6	1,7	1,4	1,5	1	0,9	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,1	1,3	1,4	1,3	1,3	1,2
TIERRA DEL FUEGO	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	0,3	0,3	0,3	0,3
TUCUMÁN	2,7	2	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	2,3	2,1	2,3	2,1
Interprovincial	1	0,7	0,8	0,7	1,3	1,1	2,4	2,1	2,2	2,5	3	2,4	2,9	3,6	3,9	3,7	3,1	5,0	4,2	2,2
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	5,8	23,8	18,7	14,5	13,2	13,5	14,1
Binacional	0	0	0	0	0	0,4	0,5	0,5	0,3	0,3	0,4	0	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
No Clasificado	19,9	23,8	14,3	10,5	8,4	10,9	8,7	9	8,2	7	6,5	5,6	6,3	6,4	4,6	4,4	3,6	6,2	7,8	11,5
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de la Nación.
 Datos correspondientes a las planillas anexas a las leyes de presupuesto de cada año.

Cuadro N° 2 - Población, Distribución de Recursos Nacionales y Gasto Nacional 2018. Posición Relativa

Jurisdicción	Población (Estimación 2018)	en \$						Posición Relativa						
		Total Recursos Nacionales (Distribución Bruta)	Total Gasto Nacional asignable *	Total RN+GN	RN per cápita	GN per Cápita	Total RN+GN per Cápita	RN Totales	GN Totales	RN+GN Totales	Población	RN per cápita	GN per cápita	RN+GN per cápita
BUENOS AIRES	17.196.396	214.967.200.000	638.276.393.453	853.243.593.453	12.500,71	37.116,87	49.617,58	1	1	1	1	24	16	22
CABA	3.068.043	57.470.000.000	579.202.311.711	636.672.311.711	18.731,81	188.785,59	207.517,40	4	2	2	4	23	2	2
CATAMARCA	408.152	26.482.700.000	18.136.668.511	44.619.368.511	64.884,41	44.436,06	109.320,47	16	21	20	20	2	11	4
CHACO	1.180.477	48.338.600.000	38.996.983.745	87.335.583.745	40.948,36	33.034,94	73.983,30	5	12	8	10	10	20	14
CHUBUT	598.380	15.802.600.000	30.696.725.218	46.499.325.218	26.408,97	51.299,72	77.708,69	22	15	19	17	19	7	13
CÓRDOBA	3.683.937	91.807.200.000	131.095.522.654	222.902.722.654	24.920,95	35.585,71	60.506,66	3	3	3	2	21	19	20
CORRIENTES	1.101.084	36.470.700.000	40.350.472.571	76.821.172.571	33.122,54	36.646,13	69.768,68	11	11	11	11	14	17	15
ENTRE RÍOS	1.360.443	47.555.000.000	20.167.096.036	67.722.096.036	34.955,53	14.823,92	49.779,44	6	19	13	8	12	24	21
FORMOSA	595.129	35.226.800.000	28.450.532.160	63.677.332.160	59.191,87	47.805,66	106.997,53	12	16	16	18	3	9	5
JUJUY	753.891	27.483.800.000	19.353.973.308	46.837.773.308	36.455,93	25.672,11	62.128,04	15	20	18	14	11	21	19
LA PAMPA	352.378	18.684.800.000	17.315.450.590	36.000.250.590	53.024,88	49.138,85	102.163,73	20	23	22	22	4	8	6
LA RIOJA	383.220	20.025.400.000	81.075.172.861	101.100.572.861	52.255,62	211.563,00	263.818,62	19	5	6	21	5	1	1
MENDOZA	1.949.293	40.309.200.000	41.159.830.341	81.469.030.341	20.678,88	21.115,26	41.794,14	8	10	9	5	22	23	24
MISIONES	1.233.177	32.331.100.000	26.899.264.782	59.230.364.782	26.217,73	21.812,98	48.030,71	14	17	17	9	20	22	23
NEUQUÉN	646.784	17.369.900.000	46.673.576.489	64.043.476.489	26.855,80	72.162,54	99.018,34	21	8	15	16	17	3	7
RÍO NEGRO	728.403	24.736.800.000	44.028.737.365	68.765.537.365	33.960,32	60.445,57	94.405,90	17	9	12	15	13	4	9
SALTA	1.388.532	37.071.400.000	52.666.893.542	89.738.293.542	26.698,27	37.929,91	64.628,18	10	7	7	7	18	15	17
SAN JUAN	764.464	32.696.100.000	34.806.041.359	67.502.141.359	42.769,97	45.529,99	88.299,96	13	14	14	13	8	10	11
SAN LUIS	495.629	23.591.600.000	20.347.201.861	43.938.801.861	47.599,31	41.053,29	88.652,60	18	18	21	19	6	12	10
SANTA CRUZ	347.593	15.717.400.000	18.050.743.693	33.768.143.693	45.217,83	51.930,69	97.148,51	23	22	23	23	7	6	8
SANTA FE	3.481.514	93.861.100.000	124.143.176.951	218.004.276.951	26.959,85	35.657,81	62.617,66	2	4	4	3	16	18	18
SANTIAGO DEL ESTERO	958.251	39.926.000.000	38.149.723.993	78.075.723.993	41.665,49	39.811,83	81.477,32	9	13	10	12	9	13	12
TIERRA DEL FUEGO	164.944	12.225.000.000	9.154.715.010	21.379.715.010	74.116,06	55.501,96	129.618,02	24	24	24	24	1	5	3
TUCUMÁN	1.654.388	45.808.000.000	65.545.041.007	111.353.041.007	27.688,79	39.618,91	67.307,69	7	6	5	6	15	14	16
TOTAL	44.494.502	1.055.958.400.000	2.164.742.249.211	3.220.700.649.211	23.732,33	48.651,90	72.384,24							

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de la Nación, de la Comisión Federal de Impuestos y del INDEC.

* Se excluye el Gasto Interprovincial, el Nacional, el Binacional y el no clasificado. Se excluyen las transferencias a Gobiernos Municipales.

Cuadro N° 3 – Indicadores propuestos y ponderaciones. Comparación con Distribución efectiva 2018 en %

Jurisdicción	Población % ponderado	Inversa del Gasto Geográfico Nacional	Gasto en Personal / Gasto Primario	Ingresos Corrientes / Gastos Corrientes	Esfuerzo Fiscal	IDH	NBI	Participación Total Propuesta (%)	Participación Total Propuesta (Millones de \$)	Participación Total Propuesta 2016 (%)	Participación Total Propuesta 2014 (%)	Participación Efectiva 2018 (Millones de \$)	Participación Efectiva 2018 (%)
Ponderador en %	55,00	10	3	3	4	15	10						
Buenos Aires	21,26	0,0203	0,1244	0,1154	0,2150	0,6760	5,4123	27,82	293.766,9	22,9	26,8	214.967	20,36
CABA	3,79	0,0224	0,1224	0,1380	0,2172	0,9629	0,9542	6,21	65.569,0	7,1	7,8	57.470	5,44
Catamarca	0,50	0,7140	0,1321	0,1363	0,0652	0,6529	0,1508	2,36	24.876,6	2,5	1,9	26.483	2,51
Chaco	1,46	0,3321	0,1272	0,1155	0,1461	0,5301	0,7269	3,44	36.293,4	3,2	3,4	48.339	4,58
Chubut	0,74	0,4219	0,1432	0,1322	0,1589	0,7234	0,1841	2,50	26.433,3	2,3	2	15.803	1,50
Córdoba	4,55	0,0988	0,0939	0,1260	0,1969	0,6577	0,8581	6,59	69.535,8	5,9	6,4	91.807	8,69
Corrientes	1,36	0,3209	0,1206	0,1202	0,1351	0,5678	0,5603	3,19	33.643,3	3,4	3,2	36.471	3,45
Entre Ríos	1,68	0,6422	0,1269	0,1161	0,1520	0,6869	0,4181	3,82	40.377,8	3,2	3,3	47.555	4,50
Formosa	0,74	0,4552	0,1080	0,1350	0,1224	0,5483	0,3841	2,49	26.279,0	2,9	2,5	35.227	3,34
Jujuy	0,93	0,6691	0,1428	0,1125	0,1321	0,6285	0,3748	2,99	31.592,2	2,7	2,5	27.484	2,60
La Pampa	0,44	0,7479	0,1091	0,1341	0,1419	0,6371	0,0567	2,26	23.889,2	2,2	1,7	18.685	1,77
La Rioja	0,47	0,1597	0,1221	0,1099	0,1085	0,6516	0,1548	1,78	18.801,3	2,4	1,9	20.025	1,90
Mendoza	2,41	0,3146	0,1404	0,1233	0,1806	0,7149	0,5222	4,41	46.520,3	3,8	4,1	40.309	3,82
Misiones	1,52	0,4814	0,1123	0,1317	0,2774	0,6687	0,6569	3,85	40.682,0	3,3	3,3	32.331	3,06
Neuquén	0,80	0,2775	0,1339	0,1233	0,1766	0,6942	0,2447	2,45	25.867,7	2,8	2,3	17.370	1,64
Río Negro	0,90	0,2941	0,1694	0,1189	0,1751	0,6857	0,2606	2,60	27.499,2	2,5	2,3	24.737	2,34
Salta	1,72	0,2459	0,1486	0,1248	0,1659	0,5641	0,8083	3,77	39.851,1	3,6	3,6	37.071	3,51
San Juan	0,94	0,3721	0,1035	0,1564	0,1596	0,6662	0,2515	2,65	28.026,9	2,6	2,4	32.696	3,10
San Luis	0,61	0,6365	0,0980	0,1863	0,1642	0,7039	0,1385	2,54	26.821,7	2,6	2,1	23.592	2,23
Santa Cruz	0,43	0,7174	0,1291	0,1132	0,1593	0,6893	0,0936	2,33	24.620,5	2,2	1,8	15.717	1,49
Santa Fe	4,30	0,1043	0,1127	0,1292	0,1720	0,6723	0,9120	6,41	67.644,6	5,8	6,4	93.861	8,89
Santiago del Estero	1,18	0,3395	0,0947	0,1765	0,1106	0,3805	0,5333	2,82	29.773,5	3,1	3	39.926	3,78
Tierra del Fuego	0,20	1,4146	0,1282	0,1201	0,1795	0,6626	0,0769	2,79	29.415,7	3,3	1,6	12.225	1,16
Tucumán	2,05	0,1976	0,1568	0,1205	0,2881	0,6504	0,6786	4,14	43.685,1	3,6	3,7	45.808	4,34
Total	55,00	10,0000	3,0000	3,00	4,0000	15,0000	10,0000	100,00	1.055.957,1	100,0	100,0	1.055.958	100,00

Elaboración propia. Población: INDEC (Estimación 2018). Recursos de Origen Nacional: Ministerio de Hacienda y CFI (2018).