

NUEVA PROPUESTA DE RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

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

RESUMEN

Se propone un régimen de coparticipación federal basado en trabajos anteriores y bibliografía reciente, actualizando y profundizando estudios previos.

Se analizan propuestas de otros autores, de la Comisión Federal de Impuestos y del Senado Nacional.

Finalmente, se formula una propuesta incluyendo indicadores objetivos de distribución con incentivos de responsabilidad fiscal y un régimen de transición.

Esta propuesta analiza diversos indicadores de distribución primaria y secundaria consistentes con la Constitución Nacional, en relación con las competencias, servicios y funciones de cada jurisdicción, contemplando criterios objetivos de reparto y aplicando principios de equidad, solidaridad y el logro de un grado de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

Se toma en cuenta la distribución geográfica del gasto federal y renuncia fiscal en consonancia con la norma constitucional.

Se toman en cuenta autores recientes que tienen coincidencias con propuestas anteriores de este autor.

El régimen actual (Ley 23.548) no se ajusta a la Constitución (1994): criterios objetivos de distribución entre la Nación, las provincias y la CABA y entre éstas en relación directa con sus competencias, servicios y funciones con equidad, solidaridad y grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades.

Palabras Claves: Coparticipación federal – Criterios objetivos de reparto – Incentivos de responsabilidad fiscal.

Clasificación JEL: H7 – Gobiernos subnacionales; Relaciones intergubernamentales

A NEW PROPOSAL FOR A FEDERAL TAX SHARING REGIME OF THE ARGENTINE REPUBLIC

Abstract

A federal co-participation regime based on previous work and recent literature is proposed.

Previous study is updated and deepened, and proposals are made.

Proposals from other authors, Federal Tax Commission and National Senate are analyzed.

Finally, a proposal is formulated including objective distribution indicators with fiscal responsibility incentives and a transition regime.

The proposal analyzes various indicators of primary and secondary distribution consistent with the National Constitution, in relation to the competences, services and functions of each jurisdiction, contemplating objective criteria of distribution and applying principles of equity, solidarity and the achievement of a degree of development, quality of life and equal opportunities throughout the national territory.

Is considering the geographical distribution of federal spending and waives fiscal in line with the constitutional norm.

Recent authors who have coincidences with previous proposals of this author are considered.

The current regime (Law 23,548) does not conform to the Constitution (1994): objective criteria for distribution among the Nation, the provinces and the CABA and between them in direct relation to their competences, services and functions with equity, solidarity and equivalent level of development, quality of life and equal opportunities.

Keywords: Federal co-participation – Objective distribution criteria – Fiscal responsibility incentives.

JEL Code: H 7 - Subnational governments; Intergovernmental relations

55° JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS

NUEVA PROPUESTA DE RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

por Juan Argentino Vega*
Profesor Consulto
FCE – UN Cuyo

1. Introducción

El autor del presente trabajo propone que el Congreso Nacional sancione una nueva ley de coparticipación federal de impuestos, de conformidad con el Art. 75 de la Carta Magna. A pesar que la cláusula transitoria sexta de la Constitución dispone que ese régimen debía ser establecido antes del fin del año 1996, esto no se ha cumplido, por lo que la mora ya acumula más de un cuarto de siglo. En varias reuniones científicas se han presentado artículos sobre el tema, especialmente en las Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas que se realizan anualmente en Córdoba.¹

Debe admitirse, no obstante, que las dificultades para lograr un acuerdo entre los participantes (la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires) son abundantes y las distintas realidades económicas, políticas y poblacionales entre las jurisdicciones de segundo nivel dificultan el indispensable acuerdo previo al tratamiento y sanción por el poder legislativo nacional.

Sin embargo, ha habido acuerdos en el pasado. La ley vigente (23548), surgió de uno interprovincial, que luego fue aceptado por el gobierno nacional y sancionado por el Congreso, aunque en circunstancias políticas y económicas muy distintas de las actuales (fines de 1987 y sanción de la ley a principios de 1988). No obstante, a pesar de los numerosos acuerdos parciales posteriores y reformas transitorias sufridas, esta norma no se ajusta al precepto constitucional al no contar con indicadores de reparto que sean objetivos y que conformen lo establecido en el Art. 75, inc. 2.

Además, no es el único régimen de distribución de recursos vigente ya que coexisten con él otros como el del impuesto a los combustibles, el de la energía eléctrica, las transferencias discrecionales, etc. El régimen anterior al presente, el de la Ley 20221 (1973/1984) tal vez pueda ser considerado más compatible con el precepto constitucional, aunque no cumpliría todas las condiciones requeridas.

En los artículos citados se hace un breve relato de los cambios producidos en el régimen de coparticipación desde su aparición en 1935 con el propósito de lograr una coordinación fiscal entre ambos niveles de gobierno, evitar la duplicación de tributos y facilitar la aplicación de un impuesto federal sobre la renta (antes impuesto a los réditos y hoy a las ganancias), que por ser directo, estaría constitucionalmente reservado a las provincias y la Nación solo podría aplicarlo por tiempo determinado y que rige hace casi noventa años a través de sucesivas prórrogas.

La distribución primaria de los recursos tributarios (entre la Nación y el conjunto de provincias y la CABA), debe ajustarse a las competencias, servicios y funciones de cada nivel de gobierno. Las modificaciones de esas competencias afectarían esta distribución por lo que las transferencias de servicios hacia las jurisdicciones de menor nivel deberán estar acompañadas con transferencia de los recursos necesarios.

En cuanto a la distribución secundaria, la propuesta formulada a través de los trabajos anteriores citados se basa en los siguientes pilares:

*El autor agradece la colaboración de la Lic. Sonia Griselda Araujo Furlan en la primera parte de este artículo.

¹ Véanse, por ejemplo, y entre otros, los siguientes artículos citados en la Bibliografía: VEGA, J. A. y DIBLASI, J. V. (2008), VEGA, J. A., DIBLASI, J. V. y GARCÍA OJEDA, J. C. (2010), VEGA, J. A., DIBLASI, J. V. y GONZÁLEZ OROZCO, M. F. (2014), VEGA, J. A., DIBLASI, J. V. y GONZÁLEZ OROZCO, M. F. (2016), VEGA, J. A., ARAUJO FURLAN, S. G. y ZAVI, C. V. (2019), y VEGA, J. A., ARAUJO FURLAN, S. G. y ZAVI, C. V. (2020).

- a) La sanción de un nuevo régimen coparticipación federal por parte del Congreso Nacional es obligatoria y requiere su ratificación por parte de las legislaturas provinciales;²
- b) Todos los impuestos deberían ser coparticipables, incluidos los que gravan el comercio exterior, a fin de evitar la preferencia del nivel superior por tributos no coparticipables;
- c) Los indicadores objetivos de distribución acordes con la norma constitucional deberían incluir incentivos de responsabilidad fiscal a fin de compensar la carencia de correspondencia fiscal, a la vez que incentivar a las provincias en competir por una mayor participación en los recursos federales y a aumentar su esfuerzo fiscal.
- d) Entre los indicadores objetivos de distribución debe incluirse la distribución geográfica del gasto federal ya que el mismo distribuye recursos entre las jurisdicciones, y también contribuye a crearles más capacidad para lograr recursos propios.
- e) El sistema previsional debería estar excluido de la distribución de los recursos impositivos ya que las contribuciones que lo financian se justifican por su exclusiva finalidad y el régimen debería ser autosustentable, ajustando a ese fin los aportes, los beneficios y las condiciones etarias y otras requeridas para alcanzarlos.

Se insiste entonces aquí, sobre la base de los artículos citados, en una propuesta de un nuevo régimen que incluya, además de los indicadores objetivos que se ajusten al precepto constitucional, incentivos de responsabilidad fiscal tales como la inversa del cociente entre gasto en personal y el gasto primario, la razón entre ingresos y gastos corrientes y, finalmente un indicador del esfuerzo fiscal de las jurisdicciones participantes. El primero de estos incentivos actuaría con un efecto anticlientelar, el segundo incentivaría el esfuerzo por alcanzar o mejorar la solvencia y así asegurar la capacidad de endeudamiento y/o de atender las obligaciones existentes. El tercero, a su vez, premiaría el esfuerzo de mejorar la percepción de recursos propios.

2. Aportes recientes de otros autores

En la bibliografía reciente cabe destacar en primer lugar la obra de Cuervo y Guadagni³. Estos autores realizan un análisis muy interesante sobre la evolución del federalismo fiscal en la Argentina y puede extraerse del mismo muchos puntos de coincidencia con las propuestas de los trabajos antes citados y con la del presente.

Sin seguir un orden estricto de las afirmaciones y conclusiones de Cuervo y Guadagni, es importante señalar su recomendación de que los impuestos sobre el comercio exterior deben ser coparticipados. Lo fundamentan en que todos los bienes exportables provienen de las provincias: las exportaciones agropecuarias y de agro alimentos, que explican la mayor parte de la generación de divisas, provienen de las provincias del centro del país, una gran variedad de productos regionales es provista desde la región extra pampeana, la minería metalífera se concentra en las provincias patagónicas y andinas y los combustibles se exportan desde tres cuencas principales que abarcan cuatro provincias.

En sus conclusiones, estos autores afirman que la nueva legislación de coparticipación federal de impuestos debería simplificar el sistema, ajustando el nuevo régimen al cumplimiento de los criterios de eficiencia, eficacia y equidad distributiva que indica la constitución. Además, la asignación de recursos debería ajustarse al criterio de unidad de caja, para lo cual sería imprescindible simplificar el laberinto fiscal y a la vez resolver el laberinto de la coparticipación. Como se señala más arriba, la conformación de la masa bruta coparticipable debe hacerse sumando a ella todos los tributos que recauda el Tesoro de la Nación, incluyendo los que gravan el comercio exterior, es decir, que comprenda todos los impuestos federales, con la única exclusión de los aportes previsionales, que se justifican por su destino específico.

A su vez, la distribución primaria debería definirse según las funciones de gasto de cada nivel de gobierno. Por ello, siguiendo el principio de subsidiariedad, la educación, la salud y la seguridad interior son servicios cuya competencia debería recaer en las provincias y en la

² Podría darse el caso que una o más legislaturas provinciales no adhieran al acuerdo, pero es poco probable ya que en todos los casos anteriores la ley que ha establecido este régimen ha sido fruto de acuerdos entre los dos niveles de gobierno, previos o posteriores a su dictado.

³ CUERVO, M. A. y GUADAGNI, A. A. (2020) citado en la Bibliografía del presente.

CABA. Y debería por tanto el Tesoro nacional asegurar la provisión de esos servicios con una provisión de recursos (a través de la coparticipación) que garantice niveles de excelencia para los mismos.

En cuanto a las competencias de la jurisdicción federal, habría que definir los recursos destinados a servicios administrativos del gasto de la Administración Pública Nacional, como los referidos a justicia, seguridad exterior e interior, protección de ambiente y uso racional de los recursos naturales y también consensuar los gastos en aplicación y sostenimiento de las políticas sectoriales, regionales y comerciales domésticas y externas.⁴

La nueva ley convenio debería impulsar un aumento de la correspondencia fiscal como en otros países, pero en el caso argentino dependerá del desarrollo económico de las regiones del país. Hoy no se podría lograr por la heterogeneidad del grado de desarrollo actual que viene de cuatro décadas atrás.

Finalmente, el régimen debería asignar los recursos atendiendo a resolver los desequilibrios verticales y horizontales. La distribución secundaria es clave para el sostenimiento de una sociedad solidaria y para habilitar políticas de equiparación social y regional.

La propuesta de Cuervo y Guadagni se basa en un sistema de asignación de fondos que se organice en base a tres pilares: asignación devolutiva, redistributiva y de incentivos por cumplimiento de metas en educación, salud y seguridad⁵. Pero en su conformación debe respetar un criterio absoluto de equidad en la distribución horizontal de recursos federales, cuyo primer paso es restaurar el equilibrio de la provincia de Buenos Aires en el concierto de la asignación de fondos de la coparticipación⁶. Un requisito importante para ejecutar correctamente una asignación del régimen de coparticipación que cumpla con los tres criterios citados es contar con estadísticas fiables y disponibles en periodos regulares, transparentes y publicadas que habiliten el control por parte de partes interesadas y la población.

Por su parte, Marcelo Capello, en una reciente publicación⁷ sobre la autonomía fiscal de las provincias argentinas, resalta la dudosa objetividad presente en los criterios de distribución secundaria de la coparticipación vigente, resaltando el diferencial existente entre la participación de las distintas jurisdicciones en el total de la población respecto de la participación de las jurisdicciones en las transferencias automáticas. Este aspecto coincide con lo planteado por el autor del presente al considerar la relevancia de la población como indicador objetivo de la distribución secundaria de la coparticipación federal, siendo éste un buen indicador de las necesidades de servicios públicos presente en las jurisdicciones. Capello menciona que “el sistema beneficia especialmente a las provincias de baja densidad poblacional”, independientemente de si estas sean pobres o ricas.

Otro punto que trata ese autor es la diferencia existente entre el aporte de las distintas jurisdicciones al producto y la diferencia entre lo que reciben respecto del total de las transferencias automáticas. Asimismo, menciona que la existencia de las transferencias discrecionales, y la forma en que se distribuyen, es otra de las problemáticas vinculadas a la repartición de recursos de la Nación con las provincias.

En su texto el autor menciona que debido a estas problemáticas las provincias hacen reclamos al poder central, principalmente por los montos que reciben de coparticipación federal con relación a los recursos que aportan sus habitantes en impuestos nacionales, por sentir una discriminación vinculada a la asignación de las transferencias discrecionales, o porque desean

⁴ Aquí cabe apuntar algunas aclaraciones: los servicios de salud, educación y seguridad interior pueden ser de competencia provincial pero ello no descarta que requieran coordinación interjurisdiccional específica, independientemente de su financiamiento. Si bien la seguridad exterior (defensa) y las relaciones internacionales son de competencia exclusiva del gobierno federal, en la seguridad interior, la administración de justicia, la protección ambiental hay competencias compartidas entre ambos niveles de gobierno. En la primera mitad de los noventa se discutió acerca de la competencia gubernamental en la educación universitaria.

⁵ Los incentivos de responsabilidad fiscal que propone el autor del presente trabajo, en consistencia con trabajos anteriores, se encuadrarían perfectamente en este “pilar de incentivos” propuesto por Cuervo y Guadagni aunque con una finalidad distinta a los servicios arriba indicados, pero que conducen a mayor orden y disciplina fiscal. Por ello tal vez deberían constituir un cuarto pilar.

⁶ Los autores se están refiriendo a la disminución en la participación relativa de la provincia de Buenos Aires en la Ley 23548 respecto de la anterior (20221).

⁷ CAPELLO, M. (2020).

contar con mayor autonomía para la toma de decisión de endeudamiento y ejecución de gastos.

Teniendo estos puntos en consideración, el autor menciona que “el sistema resultante es sumamente redistributivo pero no puede decirse que tienda a nivelar capacidad o necesidad fiscal” y que “algunas provincias aportan más recursos netos que otras al sistema federal”. Estas afirmaciones llevan a reforzar la necesidad de definir un sistema de reparto con criterios objetivos, en los cuáles se tenga en cuenta distintos aspectos relevantes, como puede ser el desarrollo regional, o provisión de servicios básicos.

Capello también menciona que “las transferencias de coparticipación son de libre disponibilidad, y la realidad muestra que se han utilizado para generar empleo público. Esta situación podría estar generando un fenómeno tipo “enfermedad holandesa” en algunas provincias argentinas, pues las jurisdicciones más beneficiadas son las que cuentan con mayor nivel de empleo público, y esto podría llevar a aumentar el salario de equilibrio en dichas provincias, lo cual desalienta las inversiones privadas en bienes transables”.

Esto habla de la necesidad de una correspondencia fiscal en la asignación de los recursos fiscales, como así también se corresponde con la propuesta del autor del presente de tener consideraciones respecto al esfuerzo fiscal, que no es premiado por la actual legislación.

Capello también menciona que “la configuración de las transferencias automáticas a provincias en Argentina se ha demostrado que ha estado ligada a la participación que tienen las provincias en el Congreso de la Nación”, y menciona la dificultad que puede implicar llegar a un acuerdo en esta temática debido a la falta de incentivos que tienen las distintas jurisdicciones de realizar un mayor esfuerzo fiscal para obtener recursos. De hecho, dicho autor resalta que, ya que “existe un marcado desbalance entre las potestades tributarias asignadas a las provincias y las responsabilidades por funciones asumidas, prima una marcada dependencia provincial respecto de las transferencias nacionales”.

Un punto que también merece destacarse del trabajo de Capello es su referencia a la arbitrariedad y disparidad de las transferencias discrecionales.⁸

Entre las posibles soluciones a los problemas mencionados, según Capello, se encuentra la redistribución de potestades tributarias entre Nación y provincias, la minimización de la porción de transferencias discrecionales hacia las provincias, la mejora de los criterios de la distribución en las transferencias automática “que deberían ser explícitos y objetivos (...)”, y seguir objetivos claros de nivelación fiscal (...)”, y la separación de los sistemas de transferencias en dos objetivos de nivelación fiscal entre provincias y de desarrollo regional.

Teniendo presente las propuestas de otros autores analizados, también menciona que se podría avanzar en la armonización tributaria entre distintos niveles de gobierno, y la posibilidad de reemplazar el impuesto a los ingresos brutos por una alícuota adicional en las ventas a consumidor final. Asimismo, indica que las provincias deberían tener fondos de ahorro (anticíclicos) de manera que su salud financiera no dependa de las ayudas discrecionales del poder central.

Otro punto importante que resalta ese autor es que “No obstante la discusión sobre los recursos con que cuenta cada provincia y el sistema de transferencias debería ser más amplia, por cuanto existen otros intercambios fiscales entre Nación y Provincias, que merecen analizarse. En este sentido, a nivel internacional suele utilizarse el concepto de Residuo Fiscal Neto (RFN) que obtiene cada provincia en su relación con la Nación; esto es, el saldo entre los recursos que una provincia aporta al gobierno nacional, y los recursos que recibe del poder central, que pueden tomar la siguiente forma:

- Transferencias fiscales automáticas a provincias (incluye la coparticipación)
- Transferencias discrecionales
- Inversión nacional ejecutada en cada provincia
- Resto del gasto nacional que se ejecuta en cada provincia

⁸ “Por caso, en el primer semestre de 2020 Santa Cruz recibió transferencias corrientes mensuales (promedio) por \$1.399 per cápita, mientras en el otro extremo se ubica Mendoza con \$297. Buenos Aires está posicionada en quinto lugar entre las que más recibieron: \$839 por habitante, como mínimo el doble de lo recibido por CABA, Córdoba y Santa Fe, y casi 3 veces lo recibido por Mendoza.” (CAPELLO, *op. cit.* pág. 16).

- Beneficios tributarios (gasto tributario) con que cuentan los habitantes y empresas de determinadas provincias, por la existencia de regímenes de promoción regional.”

El autor del presente trabajo también considera imprescindible la incorporación de estos conceptos en la discusión, por lo que se toma de referencia como indicador objetivo para la distribución secundaria la inversa del gasto público en territorio, y se considera necesario tener presentes los beneficios tributarios en distintas regiones del país.

3. La contribución de la Comisión de Coparticipación Federal del Senado de la Nación

Recientemente la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos del H. Senado de la Nación ha publicado su Informe Anual 2020 “Las transferencias de recursos nacionales”.⁹ Si bien este trabajo no aporta ninguna propuesta acerca de cómo debería encaminarse una futura legislación sobre el régimen de coparticipación, contiene la descripción más reciente de cómo ha sido el comportamiento numérico de los recursos tributarios que se distribuyen entre las partes intervinientes y cómo han sido afectadas las distintas provincias.

El trabajo presenta un análisis exhaustivo de las transferencias nacionales a las distintas jurisdicciones del año 2020, como así también la evolución de las mismas en el periodo 2010-2020. También se analiza qué provincias resultaron ganadoras y perdedoras de acuerdo con el PBI de 2004 y a la población estimada para 2020, al comparar la participación de la población de cada jurisdicción en el total nacional con la participación en el total de las transferencias automáticas, y también compara el caso de la participación en el PBI con la participación en las transferencias automáticas.

En el análisis se destaca la particularidad del año 2020 en cuanto a recaudación, por la crisis mundial y su impacto en la recaudación, como así también por las medidas tomadas por el gobierno nacional en este contexto.

Respecto a la recaudación nacional de 2020 se menciona que “la evolución de los tributos que se despegan del ciclo económico como bienes personales, y la vigencia de nuevas imposiciones como son los que gravan las operaciones del comercio exterior, junto con las facilidades de pago ofrecida en condiciones muy beneficiosas para los contribuyentes” fue lo que logró que el impacto en la recaudación no sea más profundo, en especial al evaluarla en términos reales.

Este contexto atípico llevó a que la composición de la recaudación nacional presentara cambios relevantes respecto de 2019. De hecho, los autores mencionan que “durante el ejercicio 2020 la mayor importancia del impuesto sobre los Bienes Personales que no llegaba a representar ni el 1% en el 2019 y pasó al 4,5% en el 2020. Por otra parte, el nuevo impuesto PAIS logró aportar el 3% de los ingresos por impuestos. La participación de estos dos tributos en parte explica la menor concentración que muestran IVA y Ganancias”.

Entre los cambios que se mencionan en el artículo también se destaca la reducción del coeficiente de CABA en el reparto de la masa coparticipable, con el consecuente impacto en las transferencias nacionales hacia esta jurisdicción. Esto impacta en el Tesoro Nacional ya que en conjunto, con las menores transferencias que realiza a esta jurisdicción, y la buena performance del impuesto sobre los Bienes Personales lleva a un incremento interanual del 44,9% de los recursos (en términos reales +1,9%).

Por otro lado, la Seguridad Social “en valores reales es la que más fuerte caída muestra con 36,5% menos de los recibido el año pasado por la suspensión de la detracción de los 3 puntos de la masa de la ley 23.548”.

La masa coparticipable “ha crecido en términos reales un 30,9% con relación a los fondos acumulados el año pasado. Si se toma en cuenta la variación de precios, se observa que en términos reales la masa se ha contraído un 12%”. Los autores enuncian que “se debe tener en cuenta que esta caída afectó a todos los partícipes por igual, pero fue el ANSES el que este año tuvo mayor impacto porque dejó de recibir la pre-coparticipación del 2,44% de la masa que se le asignaba en el año 2019”.

En el consolidado de transferencias a provincias, el informe destaca que en 2020 86,8% corresponden a transferencias por la Ley 23.548, 9% por regímenes especiales y 4,2% a

⁹ <https://www.senado.gob.ar/upload/37330.pdf>

compensaciones. Al comparar con la estructura de 2019, se observa que “las transferencias del régimen general han perdido peso relativo, mostrando un importante crecimiento las transferencias originadas en los regímenes especiales que pasaron de representar el 4,9% el año pasado al 9% en el 2020” y que “la mayor importancia de los regímenes especiales se explica por el crecimiento en términos reales de la recaudación sobre los Bienes Personales que incrementó multiplicándose por 6,7 veces su producido en el año 2019”.

Con respecto de las transferencias por regímenes especiales a provincias, en ese trabajo se menciona que en el año 2020 fueron un 154% mayores en valores nominales y 79,4% en valores reales respecto a 2019, con un impacto especialmente importante del impuesto sobre los bienes personales. “De los \$117.442 millones extras que se transfieren durante el 2020, el 88.4% proviene de la mayor recaudación del impuesto sobre los Bienes Personales cuyas transferencias crecen un 565% en valores nominales y un 374% si se descuenta la inflación del año”.

Durante 2020 el Gobierno Nacional realizó asistencia financiera hacia provincias y CABA debida a la crisis sanitaria, mencionando la creación del Programa para la Emergencia Financiera Provincial.

En el informe se analizan también las transferencias por habitante para el año 2020. Al respecto menciona que, si se toma como parámetro el valor promedio per cápita, son 14 las jurisdicciones que están recibiendo transferencias per cápita menores, mientras que, si se toma como parámetro el “per cápita país”, valor considerablemente menor, son 4 las jurisdicciones que se encuentran por debajo. En la peor situación relativa se encuentra Buenos Aires, seguido por CABA, Mendoza y Córdoba.¹⁰

4. Breve revisión de una propuesta presentada en 2020

En uno de los trabajos citados al principio del presente¹¹ se presenta una propuesta que, se estima, se ajustaría a los lineamientos del régimen delineado en el Art. 75, inc. 2, de la Constitución Nacional, proponiendo criterios objetivos de reparto que incluyen incentivos de responsabilidad fiscal. Según se expresa en la propuesta allí formulada, el nuevo régimen debería incluir todos los tributos que recauda el gobierno nacional, incluido los aranceles aduaneros, con la única exclusión de las contribuciones de la seguridad social, las que se justifican por su exclusivo destino.

En los indicadores propuestos se da mayor preponderancia al número de habitantes de cada jurisdicción subnacional, como expresión de la demanda de servicios gubernamentales (responde al criterio de correspondencia fiscal), y también se incluyen indicadores que responden al criterio de equidad (redistributivos), proponiendo para ello utilizar el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el índice de desarrollo humano (IDH). El NBI contribuiría a “cerrar las brechas de desarrollo” asignando recursos en función de las necesidades de servicios gubernamentales. El IDH compensaría la tendencia negativa del NBI (que podría inducir a mantener las carencias) alentando el mejoramiento de la calidad de vida. Dada la disponibilidad de información para la Argentina, en las simulaciones presentadas en el trabajo citado, en lugar del IDH se utilizó en su reemplazo una aproximación del mismo, el índice de desarrollo sostenible provincial (IDSP), también elaborado por el PNUD¹².

Este índice se compone de variables que apuntan a capturar la dimensión del crecimiento económico (ingreso per cápita y capital humano), la inclusión social (pobreza relativa, empleo formal e informal, salud y educación) y la sostenibilidad ambiental (emisiones de gases de efecto invernadero y generación y disposición de residuos).

Debe concluirse que la utilización de éste en reemplazo de aquél expresaría mejor el propósito del indicador propuesto ya que el IDH presenta pocas diferencias entre las distintas jurisdicciones en tanto la utilización del IDSP como indicador de distribución alentaría más el objetivo de lograr “un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades”.

¹⁰ En esto hay coincidencia con lo expresado por Capello, citado en las notas 7 y 8.

¹¹ VEGA, J. A., ARAUJO FURLAN, S. G. y ZAVI, C. V. (2020).

¹² PNUD (2017). Puede ser consultado en https://hdr.undp.org/sites/default/files/pnudargent-pnu_2017_baja.pdf.

También se propone en ese trabajo, como en otro precedente, tomar como indicador de reparto la inversa del gasto del gobierno federal asignado geográficamente por jurisdicción. El argumento expuesto se basa en que este gasto contribuye a aumentar la capacidad económica y tributaria de las provincias ya que ayuda a la captación de recursos fiscales propios, además de significar un importante estímulo a la actividad económica local. Se destaca que aproximadamente 50% de este gasto asignado geográficamente se radica en dos jurisdicciones: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, por lo que contradice el criterio generalmente expuesto por otros autores que estos dos participantes serían lo más perjudicados por los regímenes vigente y anteriores.

Una observación destacable sobre el uso de este indicador, a pesar de su fundamentada recomendación, es que en las simulaciones realizadas en el trabajo citado surge una apreciable distorsión en favor de una jurisdicción: Tierra del Fuego (por su baja participación en él). Esto se debe a que esta provincia es favorecida por un régimen especial de promoción económica, basado en exenciones impositivas, por el cual se radican allí empresas dedicadas a actividades industriales y otras cuyos productos se destinan a otras provincias.¹³ El análisis de este tema conduce a la necesidad de tomar en cuenta esta situación. Una forma de hacerlo, que se propone aquí, sería tomar en cuenta el *gasto tributario (o renuncia fiscal)* incluyéndolo en la distribución geográfica del gasto nacional. Para ello se cuenta con estimaciones incluidas en los mensajes de los proyectos de presupuesto del gobierno nacional. En el presente trabajo se lo incluye a fin de analizar su efecto.

5. Análisis sintético de la inclusión del gasto tributario en la asignación geográfica del gasto público nacional

En planillas anexas a los proyectos de ley de presupuesto que anualmente presenta el gobierno nacional al Congreso se incluye la asignación geográfica del gasto nacional y la estimación del gasto tributario. En estas planillas este gasto tributario no está incluido en la asignación geográfica. Teniendo en cuenta la información que suministran las mismas, sería factible realizar una estimación de la inclusión del gasto tributario en la asignación geográfica ya que se destacan los regímenes que benefician a las provincias de Catamarca, La Rioja, San Juan, San Luis y Tierra del Fuego.

La llamada “promoción industrial” que beneficia a las provincias de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis fue otorgada inicialmente por la Ley 22021 de 1979. Tenía vigencia hasta 1992 y luego fue prorrogada por diversas leyes y decretos. Inicialmente comprendía a La Rioja, Catamarca y San Luis y luego fue incorporada San Juan. También incluía otras actividades como agrícola ganaderas, turísticas y construcción. Si bien no se otorgan actualmente nuevos beneficios, aún existen empresas que gozan de los mismos por proyectos de inversión realizados hasta que se agote el plazo de su otorgamiento, por los derechos adquiridos.

El régimen especial fiscal y aduanero vigente para la Provincia de Tierra del Fuego fue establecido en el año 1972 a través de la Ley Nacional N° 19.640 y finalizaba el 31 de diciembre de 2023. A fines de 2021 fue prorrogado.

Este régimen establece un sistema de promoción económica dirigido a fomentar el desarrollo de esta zona insular y austral del país, situada a más de tres mil kilómetros de los grandes centros de población y consumo, con el objetivo de integrar dicha zona con la economía del territorio continental nacional. Los principales beneficios incluyen exención en el pago de impuestos nacionales (IVA compras y ventas, Impuesto a las Ganancias, Impuestos Internos, etc.) y exención de pago de aranceles a la importación.

¹³ La ley 19640, régimen de promoción económica de Tierra del Fuego, incluye ventajas impositivas para las empresas allí establecidas como la liberación del IVA (compras y ventas), la exención del impuesto a las ganancias y de los derechos de importación y una alícuota reducida en los impuestos internos que gravan los productos electrónicos. Se estima que en 2019 este gasto tributario representó el 0,23 % del PBI, el 0,18% en 2020 y el 0,21% en 2021 (aproximadamente el 30% del total de ventajas impositivas nacionales o *gasto tributario*). Los remanentes de los regímenes de promoción industrial que benefició a las provincias de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis no representaron en los años indicados, para el conjunto de estas cuatro provincias, ni el 10% del beneficio de Tierra el Fuego. El resto del gasto tributario estimado no es posible asignarlo geográficamente, de acuerdo con la información disponible.

En los cuadros siguientes se puede observar el impacto de estos beneficios.

Cuadro 1 GASTO TRIBUTARIO					
	2018	2019	2020	2021	2022
Gasto Tributario Total	413.806,4	608.181,1	723.886,0	1.152.819,3	1.587.257,8
Según normas impositivas	308.050,6	450.839,1	547.239,8	819.760,1	1.123.845,7
S/regímenes promoción económica	105.755,8	157.342,0	176.646,2	333.059,2	463.412,1
<i>Promoción Económica Tierra del Fuego</i>	<i>42.454,5</i>	<i>49.312,5</i>	<i>69.485,3</i>	<i>150.723,3</i>	<i>220.482,4</i>
<i>Promoción Industrial Ca, LR, SJ y SL</i>	<i>2.591,0</i>	<i>3.937,7</i>	<i>6.468,2</i>	<i>17.558,1</i>	<i>10.524,0</i>
<i>No asignado geográficamente</i>	<i>368.760,9</i>	<i>554.930,9</i>	<i>647.932,5</i>	<i>984.537,9</i>	<i>1.356.251,4</i>

Fuente: Proyectos de leyes de Presupuesto. Dado que el dato varía en cada año, se tomó el menor.

**Cuadro 2
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO DE LA PROMOCIÓN INDUSTRIAL DE
CUATRO PROVINCIAS**

Provincia	%	2018	2019	2020	2021	2022
Catamarca	13,68	358,9	545,4	895,8	2.431,8	1457,6
La Rioja	15,60	404,2	614,3	1.009,0	2.739,1	1.641,7
San Juan	13,89	359,9	546,9	898,4	2.438,8	1.461,8
San Luis	56,66	1.468,1	2.231,9	3.664,9	9.948,4	5.962,9
Total	100,00	2.591,0	3.937,7	6.468,2	17.558,1	10.524,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los % de creación de empleo por proyectos promovidos según Consejo Empresario Mendocino (1999)¹⁴.

La apreciación del efecto de la incorporación del gasto tributario en la asignación geográfica del gasto de la Administración Nacional se puede visualizar en los cuadros que se presentan a continuación. En el Cuadro 3 se incluye el gasto público asignado geográficamente como aparece en las planillas anexas de los proyectos de ley de Presupuesto que el Gobierno Nacional presenta anualmente al Congreso. En él se incorpora la última información que alcanza a la estimación para el año 2022. Dado que para los años anteriores estas estimaciones varían, en cada caso se tomó la última ya que se aproximaría más al gasto ejecutado.

¹⁴ Citado por KARAMANIEFF, L. E y SALVIA, A. (2019), pp 71-93.

Cuadro 3
ADMINISTRACION NACIONAL - DISTRIBUCIÓN DEL GASTO POR UBICACIÓN
GEOGRÁFICA
(excluido el gasto tributario)

UBICACIÓN	2018	2019	2020	2021	2022
	(millones \$)	(millones \$)	(millones \$)	(millones \$)	(millones \$)
C. A. B. A.	613.424,3	966.449,2	1.332.217,0	2.360.867,1	2.872.989,3
Buenos Aires	715.086,0	821.782,1	1.168.776,3	2.134.015,2	3.016.440,7
Catamarca	18.267,7	26.040,4	37.006,5	55.052,1	81.259,4
Córdoba	136.203,3	185.823,3	265.280,6	415.716,0	588.451,4
Corrientes	40.196,2	59.096,3	84.350,5	118.114,1	169.768,6
Chaco	39.925,9	55.911,8	80.734,5	122.947,2	188.373,8
Chubut	32.317,3	47.280,9	68.200,8	91.376,9	129.357,1
Entre Ríos	48.519,6	64.143,8	90.940,4	141.629,5	199.511,1
Formosa	20.420,6	29.371,6	40.696,5	61.400,9	95.730,3
Jujuy	29.540,3	42.906,9	61.058,2	87.915,9	128.850,7
La Pampa	20.119,5	29.335,4	42.212,5	57.264,7	80.853,5
La Rioja	21.016,4	28.755,2	39.267,7	65.009,5	89.964,3
Mendoza	83.693,7	114.852,8	162.582,1	249.211,2	355.828,5
Misiones	41.982,8	60.829,0	85.831,1	121.635,0	179.191,7
Neuquén	29.822,7	43.055,0	61.671,6	84.425,4	118.782,6
Río Negro	47.072,1	66.891,1	96.014,7	129.956,1	181.639,1
Salta	56.924,4	77.044,1	109.455,3	154.346,0	232.325,4
San Juan	36.508,9	53.719,9	76.240,8	99.411,8	145.720,5
San Luis	21.458,5	30.692,5	44.359,1	63.629,8	84.508,7
Santa Cruz	26.914,0	27.025,7	36.041,2	76.108,6	102.148,7
Santa Fe	118.498,4	168.470,1	245.251,7	377.420,1	548.215,6
S. del Estero	38.357,5	56.223,2	79.757,3	109.726,6	165.907,8
Tucumán	66.243,7	92.131,3	130.021,3	202.077,4	291.851,6
T. del Fuego	10.152,0	12.037,7	17.549,4	28.885,8	37.992,5
Subtotal gasto x jurisdicción	2.312.665,7	3.159.869,9	4.455.517,0	7.408.142,9	10.085.662,7
Interprovincial	138.592,8	113.538,8	140.766,8	375.619,7	574.345,9
Nacional	530.580,0	720.046,7	788.104,6	1.712.149,5	2.151.875,8
Binacional	1.167,1	3.831,8	5.174,5	8.916,5	9.446,8
No Clasificado	303.581,6	569.354,7	858.193,6	239.467,6	515.189,1
TOTAL GASTO	3.286.587,7	4.566.642,0	6.247.756,4	9.744.325,9	13.336.520,4

Fuente: Proyectos de leyes de presupuesto 2019 a 2022 (planillas anexas). Dado que las estimaciones varían en cada caso, se tomó la última, ya que se aproximaría más al gasto ejecutado.

El impacto relativo de esta distribución geográfica para cada jurisdicción y año se puede apreciar calculando los porcentajes respectivos en relación con el subtotal del gasto asignado al conjunto de jurisdicciones (excluyendo el no asignado). Esto se presenta en el Cuadro 4.

Cuadro 4
COMPOSICIÓN PORCENTUAL
DEL GASTO DEL GOBIERNO NACIONAL POR UBICACIÓN GEOGRÁFICA
(excluido el gasto tributario)

UBICACIÓN	2018	2019	2020	2021	2022
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
C. A. B. A.	26,52	30,59	29,90	31,87	28,49
Buenos Aires	30,92	26,01	26,23	28,81	29,91
Catamarca	0,79	0,82	0,83	0,74	0,81
Córdoba	5,89	5,88	5,95	5,61	5,83
Corrientes	1,74	1,87	1,89	1,59	1,68
Chaco	1,73	1,77	1,81	1,66	1,87
Chubut	1,40	1,50	1,53	1,23	1,28
Entre Ríos	2,10	2,03	2,04	1,91	1,98
Formosa	0,88	0,93	0,91	0,83	0,95
Jujuy	1,28	1,36	1,37	1,19	1,28
La Pampa	0,87	0,93	0,95	0,77	0,80
La Rioja	0,91	0,91	0,88	0,88	0,89
Mendoza	3,62	3,63	3,65	3,36	3,53
Misiones	1,82	1,93	1,93	1,64	1,78
Neuquén	1,29	1,36	1,38	1,14	1,18
Río Negro	2,04	2,12	2,15	1,75	1,80
Salta	2,46	2,44	2,46	2,08	2,30
San Juan	1,58	1,70	1,71	1,34	1,44
San Luis	0,93	0,97	1,00	0,86	0,84
Santa Cruz	1,16	0,86	0,81	1,03	1,01
Santa Fe	5,12	5,33	5,50	5,09	5,44
S. del Estero	1,66	1,78	1,79	1,48	1,64
Tucumán	2,86	2,92	2,92	2,73	2,89
T. del Fuego	0,44	0,38	0,39	0,39	0,38
Total gasto x jurisdicción	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Cuadro 3.

En este cuadro, además de hacer comparaciones entre las distintas provincias y la CABA, se puede apreciar lo afirmado anteriormente: más de la mitad de este gasto se vuelca en dos jurisdicciones: la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires. En los años indicados esta proporción superó el 55% según se desprende de los datos del cuadro.

Si en estas estimaciones se incluye la asignación geográfica del gasto tributario se pueden observar variaciones de las cifras presentadas, pudiendo apreciarse la diferencia significativa respecto de la Provincia de Tierra del Fuego. Esto se puede apreciar en los dos cuadros siguientes. En el primero están las cifras en términos monetarios y en el segundo en porcentajes.

Para esta provincia su participación en las asignación geográfica del gasto (excluido el gasto tributario) fue de 0,44% en 2018, 0,38% en 2019, 0,39% en 2020 y 2021 y 0,38% en 2022 (Cuadro 4).

Si se tiene en cuenta la inclusión del gasto tributario en esta variable, su participación relativa asciende significativamente: 2,23% en 2018, 1,91% en 2019, 1,92% en 2020, 2,37% en 2021 y 2,51% en 2022 (Cuadro 6).

La incidencia de estos números hace disminuir la participación de las otras jurisdicciones, aunque las diferencias relativas entre ellas se mantienen.

Para las provincias de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis, las variaciones no son tan significativas, dada la baja incidencia del gasto tributario que se les asigna.

Cuadro 5
ADMINISTRACIÓN NACIONAL - COMPOSICIÓN DEL GASTO POR UBICACIÓN
GEOGRÁFICA
(incluyendo gasto tributario)

UBICACIÓN	2018	2019	2020	2021	2022
	(millones \$)	(millones \$)	(millones \$)	(millones \$)	(millones \$)
C. A. B. A.	613.424,3	966.449,2	1.332.217,0	2.360.867,1	2.872.989,3
Buenos Aires	715.086,0	821.782,1	1.168.776,3	2.134.015,2	3.016.440,7
Catamarca	18.626,6	26.585,8	37.902,3	57.483,9	82.717,0
Córdoba	136.203,3	185.823,3	265.280,6	415.716,0	588.451,4
Corrientes	40.196,2	59.096,3	84.350,5	118.114,1	169.768,6
Chaco	39.925,9	55.911,8	80.734,5	122.947,2	188.373,8
Chubut	32.317,3	47.280,9	68.200,8	91.376,9	129.357,1
Entre Ríos	48.519,6	64.143,8	90.940,4	141.629,5	199.511,1
Formosa	20.420,6	29.371,6	40.696,5	61.400,9	95.730,3
Jujuy	29.540,3	42.906,9	61.058,2	87.915,9	128.850,7
La Pampa	20.119,5	29.335,4	42.212,5	57.264,7	80.853,5
La Rioja	21.420,6	29.369,5	40.276,7	67.748,6	91.606,0
Mendoza	83.693,7	114.852,8	162.582,1	249.211,2	355.828,5
Misiones	41.982,8	60.829,0	85.831,1	121.635,0	179.191,7
Neuquén	29.822,7	43.055,0	61.671,6	84.425,4	118.782,6
Río Negro	47.072,1	66.891,1	96.014,7	129.956,1	181.639,1
Salta	56.924,4	77.044,1	109.455,3	154.346,0	232.325,4
San Juan	36.868,8	54.266,8	77.139,2	101.850,6	147.182,3
San Luis	22.926,6	32.160,6	48.024,0	73.578,2	90.471,6
Santa Cruz	26.914,0	27.025,7	36.041,2	76.108,6	102.148,7
Santa Fe	118.498,4	168.470,1	245.251,7	377.420,1	548.215,6
S. del Estero	38.357,5	56.223,2	79.757,3	109.726,6	165.907,8
Tucumán	66.243,7	92.131,3	130.021,3	202.077,4	291.851,6
T. del Fuego	52.606,5	61.350,2	87.034,7	179.609,1	258.474,9
Subtotal gasto x jurisdicción	2.357.711,3	3.212.356,5	4.531.470,6	7.576.424,3	10.316.669,1
Interprovincial	138.592,8	113.538,8	140.766,8	375.619,7	574.345,9
Nacional	530.580,0	720.046,7	788.104,6	1.712.149,5	2.151.875,8
Binacional	1.167,1	3.831,8	5.174,5	8.916,5	9.446,8
No Clasificado	303.581,6	569.354,7	858.193,6	239.467,6	515.189,1
Gasto Tributario no clasificado	368.760,9	554.930,9	647.932,5	984.537,9	1.356.251,4
TOTAL GASTO	3.700.395,3	5.174.059,4	6.971.642,6	10.897.115,5	14.923.778,2

Fuente: Elaboración propia sobre las planillas anexas a los proyectos de leyes de presupuesto 2019 a 2022. Dado que las estimaciones varían en cada caso, se tomó la última, ya que se aproximaría más al gasto ejecutado.¹⁵

¹⁵ Es evidente que si se aceptara en la legislación la inclusión de este indicador (o su inversa, como se propone aquí) como distribuidor de la coparticipación, será necesario reemplazar las estimaciones aquí incluidas por cálculos de ejecuciones presupuestarias que deberían abarcar también al gasto tributario.

Cuadro 6
ADMINISTRACIÓN NACIONAL - COMPOSICIÓN DEL GASTO POR UBICACIÓN
GEOGRÁFICA
(incluyendo gasto tributario)

En % del total asignado geográficamente

UBICACIÓN	2018	2019	2020	2021	2022
C. A. B. A.	26,02	30,09	29,40	31,16	27,85
Buenos Aires	30,33	25,58	25,79	28,17	29,24
Catamarca	0,79	0,83	0,84	0,76	0,80
Córdoba	5,78	5,78	5,85	5,49	5,70
Corrientes	1,70	1,84	1,86	1,56	1,65
Chaco	1,69	1,74	1,78	1,62	1,83
Chubut	1,37	1,47	1,51	1,21	1,25
Entre Ríos	2,06	2,00	2,01	1,87	1,93
Formosa	0,87	0,91	0,90	0,81	0,93
Jujuy	1,25	1,34	1,35	1,16	1,25
La Pampa	0,85	0,91	0,93	0,76	0,78
La Rioja	0,91	0,91	0,89	0,89	0,89
Mendoza	3,55	3,58	3,59	3,29	3,45
Misiones	1,78	1,89	1,89	1,61	1,74
Neuquén	1,26	1,34	1,36	1,11	1,15
Río Negro	2,00	2,08	2,12	1,72	1,76
Salta	2,41	2,40	2,42	2,04	2,25
San Juan	1,56	1,69	1,70	1,34	1,43
San Luis	0,97	1,00	1,06	0,97	0,88
Santa Cruz	1,14	0,84	0,80	1,00	0,99
Santa Fe	5,03	5,24	5,41	4,98	5,31
S. del Estero	1,63	1,75	5,41	1,45	1,61
Tucumán	2,81	2,87	2,87	2,67	2,83
T. del Fuego	2,23	1,91	1,92	2,37	2,51
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia sobre las planillas anexas a los proyectos de leyes de presupuesto 2019 a 2022. Dado que las estimaciones varían en cada caso, se tomó la última, ya que se aproximaría más al gasto ejecutado.

Dado que en la propuesta que se presenta en este trabajo se utiliza como uno de los indicadores objetivos de distribución secundaria de la masa coparticipable, respondiendo a un criterio de responsabilidad fiscal, que será explicado más adelante, la inversa del gasto público asignado geográficamente, con inclusión del gasto tributario, la incidencia de esta variable se puede apreciar a continuación (Cuadro 7) en el que se toma en cuenta la inversa del gasto tributario en porcentajes.

Cuadro 7
ADMINISTRACIÓN NACIONAL - COMPOSICIÓN DEL GASTO POR
UBICACIÓN GEOGRÁFICA (incluyendo gasto tributario)

Inversa del gasto nacional por ubicación geográfica (en %)					
UBICACIÓN	2018	2019	2020	2021	2022
C. A. B. A.	0,26	0,23	0,21	0,20	0,23
Buenos Aires	0,22	0,27	0,27	0,22	0,22
Catamarca	8,53	8,25	8,19	8,20	8,10
Córdoba	1,17	1,18	1,17	1,13	1,14
Corrientes	3,95	3,71	3,68	3,99	3,95
Chaco	3,98	3,92	3,85	3,83	3,56
Chubut	4,92	4,64	4,55	5,16	5,18
Entre Ríos	3,27	3,42	3,41	3,33	3,36
Formosa	7,78	7,47	7,63	7,67	7,00
Jujuy	5,38	5,11	5,09	5,36	5,20
La Pampa	7,90	7,48	7,36	8,23	8,28
La Rioja	7,42	7,47	7,71	6,95	7,31
Mendoza	1,90	1,91	1,91	1,89	1,88
Misiones	3,78	3,61	3,62	3,87	3,74
Neuquén	5,33	5,09	5,04	5,58	5,64
Río Negro	3,38	3,28	3,23	3,63	3,69
Salta	2,79	2,85	2,84	3,05	2,88
San Juan	4,31	4,04	4,03	4,63	4,55
San Luis	6,93	6,82	6,47	6,40	7,40
Santa Cruz	5,90	8,11	8,62	6,19	6,56
Santa Fe	1,34	1,30	1,27	1,25	1,22
S. del Estero	4,14	3,90	3,89	4,29	4,04
Tucumán	2,40	2,38	2,39	2,33	2,29
T. del Fuego	3,02	3,57	3,57	2,62	2,59
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información del Cuadro 6.

Sobre la base de esta información, y dependiendo de la ponderación que se dé a este indicador, se puede apreciar cuáles serían las jurisdicciones más favorecidas y las que menos proporción recibirían en función del mismo. Por ejemplo, la Provincia de Buenos Aires y la CABA, que son las que más participación tienen en la distribución geográfica del gasto nacional, serían las que menor proporción recibirían en función de este indicador. Por el contrario, las que menos participación tienen en la distribución directa, como Catamarca y La Pampa serían las que más obtendrían de esta distribución inversa.

6. Avances hacia la formulación de una propuesta de nuevo régimen de coparticipación

En el trabajo citado en el punto 4 del presente, se presenta una propuesta¹⁶ de nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos basado en criterios objetivos de reparto que responderían a los lineamientos establecidos en el Art. 75 inciso 2 de la Constitución Nacional. Aquí se adhiere a esa propuesta aunque con algunas diferencias que se pueden apreciar en los siguientes postulados:

- 1) La sanción de una nueva ley por Congreso Nacional es obligatoria.

¹⁶ Véase Nota 11.

- 2) Todos los impuestos nacionales deben estar comprendidos en el régimen coparticipación, incluidos los aranceles aduaneros¹⁷.
- 3) No debería haber transferencias discrecionales entre ambos niveles de gobierno.
- 4) Si hubiera necesidad de establecer asignaciones específicas, las mismas deberían estar comprendidas en el régimen.
- 5) La distribución primaria entre la jurisdicción nacional y las subnacionales debería responder a las competencias, servicios y funciones de cada nivel. Esta participación de cada nivel estaría expresada por la distribución entre ambos en los últimos años (aproximadamente el 55% para la Nación y el resto para las provincias y CABA).
- 6) La distribución secundaria entre las jurisdicciones subnacionales debería realizarse en proporción a indicadores objetivos que respondan a los criterios constitucionales, respondiendo a las siguientes finalidades: equidad, solidaridad, y priorizar el logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.
- 7) Para esa distribución los indicadores objetivos que se proponen son los siguientes:
 - a) Porcentaje de Población, como expresión de la demanda de servicios gubernamentales;
 - b) Inversa de la participación en la distribución geográfica del gasto nacional (**incluido el gasto tributario**), a fin de compensar el efecto de creación de capacidad económica local que tiene la asignación del gasto del nivel superior de gobierno;
 - c) Incluir entre los indicadores incentivos de responsabilidad fiscal; aquí se proponen los siguientes:
 - i. Porcentaje del gasto público primario en relación con el gasto en personal (como incentivo anticlientelar);
 - ii. Porcentaje de ingresos corrientes con relación al gasto corriente de cada jurisdicción (como incentivo o premio al esfuerzo de lograr mayor solvencia fiscal);
 - iii. Un indicador que exprese el esfuerzo fiscal para lograr el autofinanciamiento de cada jurisdicción¹⁸;
 - d) Incorporar indicadores que contribuyan a mejorar la distribución del ingreso, como los propuestos en el trabajo citado y que se incluyen en la presente propuesta:
 - i. La población con necesidades básicas insatisfechas, cuantificada por el índice NBI elaborado por el INDEC;¹⁹
 - ii. El índice de desarrollo sostenible provincial (IDSP), elaborado por el PNUD.

En cuanto a las ponderaciones de los indicadores propuestos, el criterio que parece más razonable es asignarle a la población el coeficiente más alto ya que el número de habitantes de cada jurisdicción expresaría la demanda por servicios gubernamentales, haciendo abstracción de las distintas preferencias que pudieran existir entre ellos (“todos somos iguales ante la ley”). Esto contribuiría a responder al principio de la correspondencia fiscal que proponen muchos autores. No obstante, el valor de cada ponderador dependerá de los acuerdos políticos, a juicios de valor, etc. La ley 20221 le asignaba a la población el 65% de ponderación y las leyes de coparticipación anteriores un porcentaje menor.

En las simulaciones de distribución que se presentan en este trabajo se le asigna el 50%. Con respecto a los otros indicadores, se presentan dos alternativas. En la primera, el 15% a la

¹⁷ En coincidencia con lo propuesto por VEGA, J. A. *et all* (2020), CUERVO, M. A. y GUADAGNI, M. M. (2020), y CAPELLO, M (2020).

¹⁸ Aquí se reitera el indicador propuesto en el trabajo citado en las notas anteriores. Una comparación de este indicador entre las jurisdicciones subnacionales se puede visualizar en su Gráfico 5. El mismo se definiría como la tasa impositiva correspondiente al impuesto sobre los ingresos brutos de cada provincia (implícita) aplicada a la base impositiva promedio, en este caso el PBG promedio, estandarizada por el promedio de ingresos de las provincias expresada por la siguiente fórmula:

$$EF_i = \frac{PBG_{promedio} * t_{ib_i}}{PBG_{promedio} * t_{ib_{promedio}}}$$

¹⁹ Como se expresa en el punto 4 del presente trabajo, el NBI contribuiría a cerrar las brechas de desarrollo entre las jurisdicciones y el IDSP compensaría los efectos negativos del anterior alentando el logro de “un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades”.

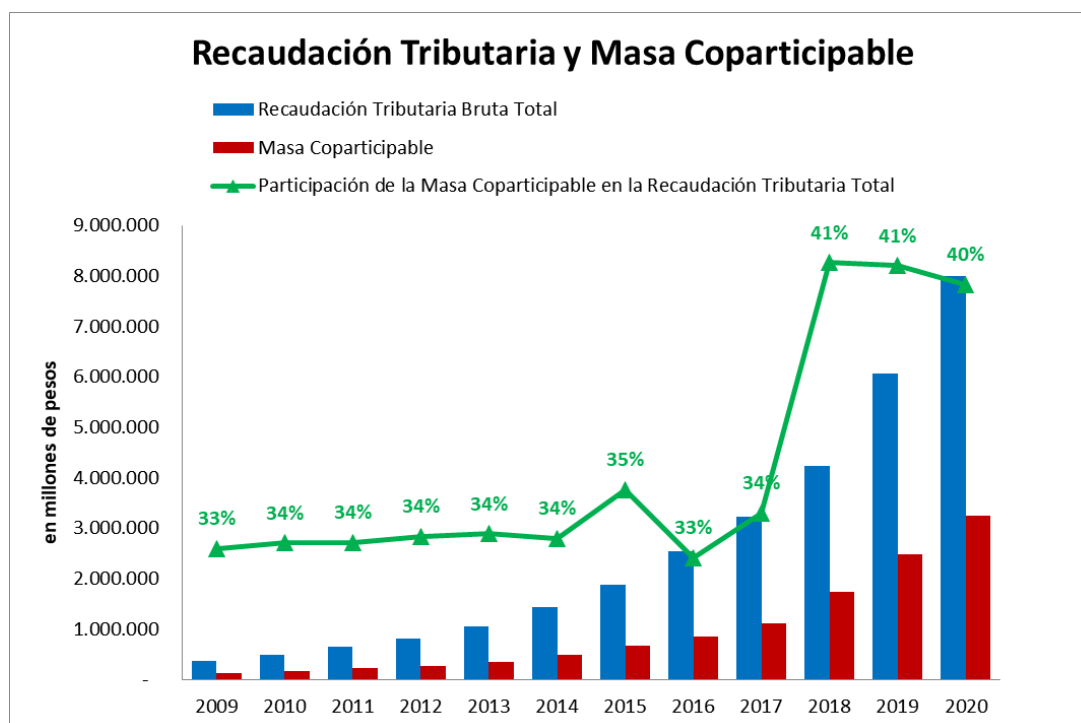
inversa del gasto nacional (con inclusión del gasto tributario), el 15% a los incentivos de responsabilidad fiscal (5% a cada uno) y el 20% a los redistributivos (NBI e IDSP, 10% a cada uno). En la segunda, el 12,5% a la inversa del gasto, el 12,5% a los incentivos de responsabilidad fiscal (4,17 a cada uno) y el 25% a los redistributivos (12,5% a cada uno). En el siguiente gráfico se presenta la fórmula que se aplica en cada simulación y que también se utilizó en el trabajo referido en la nota 10 y otros anteriores, aclarándose, como se indicó más arriba, que en lugar de IDH se utiliza el IDSP por considerarlo más adecuado para las comparaciones interjurisdiccionales.

Gráfico 1²⁰

$$\begin{aligned}
 & \textit{Indices de Distribución} \\
 & = p_0 \textit{ Población} + p_1 \frac{1}{\textit{Gasto G.Nac.}} + p_2 \frac{1}{\frac{\textit{Gasto en Personal}}{\textit{Gasto Primario}}} \\
 & + p_3 \frac{\textit{Ingresos Ctes.}}{\textit{Gastos Ctes.}} + p_4 \textit{ Esfuerzo Fiscal} + p_5 \textit{ IDH} + p_6 \textit{ NBI}
 \end{aligned}$$

En el Grafico que sigue se realiza una comparación en la que se destaca cuánto representa la masa coparticipable que actualmente se distribuye entre los gobiernos subnacionales y el total de recursos tributarios del sector público argentino (que incluye todos los niveles de gobierno).

Gráfico 2



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

Para la participación efectiva en la distribución de recursos nacionales de cada jurisdicción subnacional se ha tomado la información suministrada por la Secretaría de Hacienda de la Nación, la cual se reproduce en el Cuadro 8 que se incluye más abajo.

²⁰ Los p_i son los ponderadores a utilizar.

7. Una estimación de la coparticipación con los indicadores propuestos

A continuación se presenta una tentativa de aplicación de los indicadores propuestos para la distribución de recursos entre las jurisdicciones subnacionales. Para ello se asignan ponderaciones a cada uno de esos indicadores. Si bien se estima que las mismas son razonables y responderían al propósito de la norma constitucional, debe admitirse en el caso de una aplicación real quedarían sujetas a los acuerdos entre las partes.

A tal fin se realizan dos simulaciones. En la primera se le asigna 50% de ponderación al porcentaje de población de cada provincia, 15 a la inversa de la participación en la distribución geográfica del gasto nacional (incluido el gasto tributario), 15% a los indicadores de responsabilidad fiscal propuestos (5% a cada uno), 10% al índice de desarrollo provincial sostenible y 10% al índice de necesidades básicas insatisfechas. En la segunda, también 50% a población, 12,5% al de gasto geográfico, 12,5% a los de responsabilidad fiscal (en partes iguales a cada uno), 12,5% al IDSP y 12,5% al NBI.

En el Cuadro 9 se resume la información que se utiliza como base para las simulaciones y en los cuadros 10 y 11 están las simulaciones con los distintos ponderadores señalados más arriba.

En estos dos últimos cuadros se puede apreciar el impacto que tendría cada indicador sobre la distribución de recursos entre las provincias y la CABA y se puede comparar el efecto de su aplicación en relación con los recursos efectivamente recibidos en 2021, según los datos que se presentan en el Cuadro 9.

Tanto en el Cuadro 10 como en el 11 se pueden visualizar variaciones significativas para distintas jurisdicciones.

Son de destacar las siguientes:

- a) La provincia de Buenos Aires tendría un aumento debido a la indudable postergación que tuvo desde la sanción de la ley 23548 pero el mismo no sería tan significativo si, como se propone en el presente trabajo, se toma en consideración el impacto que tiene la distribución geográfica del gasto nacional ya que el mismo contribuye a crearle capacidad fiscal para generar recursos fiscales propios, además de su efecto en su PBG.
- b) El caso de la CABA es el más destacable, por el significativo incremento de su participación relativa, pero debe tenerse en cuenta que en esta jurisdicción el gobierno federal financia servicios locales que en otras jurisdicciones están a cargo del gobierno provincial como justicia (la denominada Justicia Nacional), parte del servicio de seguridad y el servicio penitenciario. Lo del servicio de seguridad es un tema de debate actual ya que en 2018 se realizó la transferencia al gobierno de la Ciudad de las comisarías de la Policía Federal y el Gobierno Federal dispuso aumentar la coparticipación de la CABA, la luego fue disminuida por la administración actual dando lugar al reclamos judiciales. En tanto los otros servicios locales financiados por el gobierno nacional no sean transferidos al gobierno de la Ciudad, el costo de los mismo debería ser deducido de la participación que se correspondería en nuevo régimen como el que aquí se propone. También debe tomarse en cuenta que algunos de esos servicios posiblemente no podrían transferirse por razones institucionales, como el de la Justicia Nacional.
- c) El aumento de la participación relativa de las dos jurisdicciones mencionadas reduce la participación relativa de las otras, lo que no necesariamente se traduciría en disminución de participación absoluta, dependiendo del régimen de transición que se adopte.

8. El control y fiscalización del nuevo régimen

El artículo 75 inc.2 de la Constitución nacional establece, en su último párrafo, que “un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición”.

Actualmente esta función está ejercida, al menos parcialmente, por la Comisión Federal de Impuestos establecida por la ley 23548, en la que tienen representación igualitaria la Nación, cada una de las provincias y la CABA.

No obstante, una adecuada coordinación y armonización fiscal entre ambos niveles de gobierno requerirían que el nuevo organismo de control y fiscalización tuviera funciones más

amplias, ya que en los últimos años se ha avanzado en otros aspectos de coordinación como el establecido en la ley de responsabilidad fiscal²¹ y en las leyes de consenso fiscal entre la Nación y las provincias. Estas normas incluyen disposiciones de disciplina fiscal, la conformación de fondos anticíclicos, regulaciones sobre impuestos provinciales, etc. Circunstancias coyunturales determinan que estas normas se suspendan o no se apliquen en virtud de otras leyes.

Por lo tanto sería recomendable que una nueva ley de coparticipación asigne al órgano fiscal federal las funciones que actualmente tienen la Comisión Federal de Impuestos y el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.

9. Consideraciones finales

Teniendo en cuenta que la propuesta aquí formulada para un nuevo régimen de coparticipación de impuestos entre la Nación y las provincias recomienda incluir entre los indicadores objetivos de distribución incentivos de responsabilidad fiscal, sería consistente con la misma la ampliación del sistema abarcando finalidades actualmente incluidas en leyes convenio entre ambos niveles de gobierno como las de responsabilidad fiscal que establece el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley 25917, año 2004, modificada por la 27420) y la de Consenso Fiscal (27260, año 2016). Esta última contiene normas que, lamentablemente, al no estar incluidas en una norma de mayor preponderancia, suelen ser suspendidas por razones coyunturales.

Es de destacar que ambos niveles de gobierno deberían conformar fondos anticíclicos que les permita superar situaciones de perturbaciones financieras coyunturales. Posiblemente este criterio se adapte más a una economía no inflacionaria o con bajos índices de inflación.

La ley 23548 incluye entre sus disposiciones la conformación de un fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN), al que también se incorporan recursos de otras normas y que es administrado discrecionalmente por el Ministerio del Interior. Inicialmente, casi un tercio de sus recursos eran destinados a la Provincia de La Rioja de acuerdo con un convenio político que facilitó el consenso que dio lugar a la aprobación de la norma. Además, la misma ley establece una garantía del 34% de los recursos nacionales totales que deben destinarse al régimen. Una nueva norma que incluyera la propuesta que aquí se presenta, al incluir todos los recursos tributarios, no requeriría esa garantía ya que la distribución debería adaptarse a las distintas competencias, servicios y funciones de ambos niveles de gobierno.

En lugar del fondo de ATN podría ser conveniente, en consistencia con las finalidades que se buscan, la inclusión en la nueva norma de un fondo de emergencias, constituido por un bajo porcentaje de la masa coparticipable administrado por el órgano fiscal federal y con la finalidad de atender situaciones de emergencia (como desastres naturales) y perturbaciones financieras coyunturales. En el primer caso los fondos que se transfieran deberían ser reintegrables y en el segundo caso deberían ser préstamos con destino específico.

Además, para adaptarse a los cambios en las participaciones de las distintas jurisdicciones (unas aumentarían su participación relativa y otras la disminuirían), debería preverse un período de transición durante el cual se ajustaría paulatinamente la distribución sin perjudicar los niveles absolutos de recursos coparticipados percibidos por los gobiernos provinciales (por ejemplo, un ajuste del 20% anual para llegar al nuevo sistema al cabo de 5 años).

En consecuencia, deberá haber una garantía que señale que ninguno de los participantes subnacionales reciba menos recursos con el nuevo régimen que se adopte que con el anterior. Ninguna jurisdicción debería perder en términos absolutos. El crecimiento de la economía y el consecuente incremento de las recaudaciones tributarias podrá cubrir esa necesidad en un tiempo prudencial. Un criterio razonable sería que el lapso de transición no debería ser muy prolongado ya que la experiencia indica que las variaciones cíclicas del desempeño de

²¹ Este régimen fue establecido en 2004 por la ley 25917, reformada por la 27428 y otras.

economía podrían incidir en que se modifiquen las normas y criterios que inicialmente se adopten.

10. Conclusiones

La sanción de una nueva ley de coparticipación federal de impuestos que se ajuste a los preceptos que establece la Constitución Nacional lleva más de un cuarto de siglo de morosidad, de conformidad con lo dispuesto en la cláusula transitoria sexta de la norma. En la Comisión Federal de impuestos funcionan dos comisiones encargadas de dar forma a un anteproyecto al respecto. Sin embargo no se ha logrado avanzar en ello. En el Senado nacional se ha dispuesto la formación de una Comisión para ello, dado que es la cámara legislativa por donde debe ingresar el proyecto. Si bien está realizando estudios sobre las relaciones fiscales intergubernamentales, aún está a la espera de un proyecto que cuente con el acuerdo de las partes intervinientes o de otro origen. La ley vigente, 23548, surgió de un acuerdo entre la mayoría de la provincias que fue aceptado por el Poder Ejecutivo, a fines de 1987, fue sancionado por el Congreso a principios de 1988 y recibió la adhesión también de las provincias que no habían intervenido en su elaboración. No obstante, era una ley de emergencia, que debía regir hasta que se dictara la norma definitiva. Pero esto aún no se ha producido.

Esta ley en vigencia no responde a lo dispuesto en la Constitución, tiene índices de distribución fijos, está complementada por otras normas y no abarca todos los sistemas de distribución.

La propuesta que aquí se presenta, se estima, respondería a los preceptos constitucionales, comprende indicadores objetivos de distribución dinámicos, que tienen en cuenta la demanda de servicios gubernamentales (índice de población), y respondería a los fines de lograr equidad (índice de inversa de la distribución geográfica del gasto nacional incluido el gasto tributario), solidaridad y un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades (índices de desarrollo sostenible provincial y de necesidades básicas insatisfechas), acompañados de incentivos de responsabilidad fiscal y abarcando todos los tributos nacionales, incluidos los aranceles de exportación, y evitando las transferencias discrecionales que podrían desvirtuar el propósito de la norma.

También se sugiere excluir del régimen de coparticipación a las contribuciones previsionales ya que las mismas tienen un destino específico y por lo tanto el sistema previsional debería ser autosustentable, ajustándose para ello los montos de los aportes, los beneficios y las condiciones etarias y de género para acceder a las mismas.

Además, como se menciona en el punto anterior, un régimen de transición permitiría un ajuste paulatino en un plazo prudencial.

Cuadro 8 - RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL 2021 (miles de \$)

Fuente: <https://www.economia.gob.ar/dnap/ejecuciones.html> (serie_ron 2021.xlsx)

PROVINCIAS	C.F.I. NETA DE LEY Nº 26.075	FINANC. EDUCATIVO LEY Nº 26.075	SUBTOTAL	TOTAL (1) RECURSOS ORIGEN NACIONAL	Compensación	TOTAL
					(2) Consenso Fiscal	(1) + (2)
C. A. B. A.	53.545.942,9	21.219.496,2	74.765.439,1	75.401.120,5	0,0	75.401.120,5
BUENOS AIRES	532.440.753,8	132.896.769,4	665.337.523,2	730.901.908,2	76.369.044,5	807.270.952,7
CATAMARCA	76.811.182,8	6.638.729,4	83.449.912,2	89.854.354,1	535.785,2	90.390.139,4
CÓRDOBA	239.251.381,2	29.772.460,5	269.023.841,7	294.677.070,5	3.119.766,0	297.796.836,5
CORRIENTES	99.472.929,5	13.155.273,0	112.628.202,5	124.145.314,6	3.910.126,7	128.055.441,3
CHACO	136.033.310,2	15.110.236,5	151.143.546,7	164.173.282,4	4.767.829,7	168.941.112,1
CHUBUT	41.521.241,9	6.394.358,7	47.915.600,6	53.809.614,6	904.228,4	54.713.843,0
ENTRE RÍOS	134.778.661,3	13.155.273,0	147.933.934,3	161.890.648,5	2.187.848,6	164.078.497,0
FORMOSA	101.740.975,3	8.552.964,0	110.293.939,3	119.807.996,2	2.344.492,4	122.152.488,7
JUJUY	77.767.364,3	8.308.593,7	86.075.958,0	93.132.970,0	2.271.459,5	95.404.429,5
LA PAMPA (**)	53.541.777,2	4.520.852,4	58.062.629,6	63.701.370,8	0,0	63.701.370,8
LA RIOJA	57.479.361,5	5.253.963,7	62.733.325,2	68.100.103,0	704.326,6	68.804.429,6
MENDOZA	107.525.478,6	18.816.520,9	126.341.999,5	136.486.548,4	3.329.468,4	139.816.016,8
MISIONES	84.523.288,7	15.558.248,9	100.081.537,6	109.778.590,7	4.409.541,2	114.188.131,9
NEUQUÉN	45.782.484,3	6.801.642,6	52.584.126,9	58.988.403,5	1.218.491,3	60.206.894,8
RÍO NEGRO	68.912.368,2	7.534.753,9	76.447.122,1	83.710.694,6	1.134.943,9	84.845.638,5
SALTA	100.774.990,7	15.354.606,6	116.129.597,3	125.444.994,4	6.216.644,8	131.661.639,2
SAN JUAN	92.396.614,5	10.019.186,4	102.415.800,9	110.725.256,8	1.426.417,2	112.151.674,0
SAN LUIS	63.043.289,1	6.109.260,0	69.152.549,1	75.506.242,0	0,0	75.506.242,0
SANTA CRUZ	44.779.513,7	3.136.086,6	47.915.600,3	53.704.020,1	190.207,3	53.894.227,4
SANTA FE (**)	249.315.636,7	27.002.929,2	276.318.565,9	302.946.910,3	3.552.597,4	306.499.507,7
S. DEL ESTERO	111.408.668,7	13.766.199,0	125.174.867,7	135.145.251,4	3.857.071,8	139.002.323,2
TUCUMÁN	127.401.384,4	16.739.372,3	144.140.756,7	155.052.933,3	4.697.146,1	159.750.079,3
TIERRA DEL FUEGO	35.904.497,1	1.466.222,4	37.370.719,5	41.413.992,0	94.052,0	41.508.044,0
TOTAL	2.736.153.096	407.283.999,3	3.143.437.095,9	3.428.499.591,0	127.241.488,8	3.555.741.079,8

CUADRO 9 – INFORMACIÓN DE BASE PARA LAS SIMULACIONES DE COPARTICIPACIÓN

JURISDICCIÓN	Población (estimación 2019)	Población (%)	Inversa del Gasto Geográfico Nacional en % 2020 incluyendo gasto tributario	Gasto Personal / Gasto Primario	Gasto Personal / Gasto Primario (%)	Ingresos Corrientes/ Gastos Corrientes	Ingresos Corrientes/ Gastos Corrientes (%)	Esfuerzo Fiscal	Esfuerzo Fiscal %	IDSP*	IDSP (%)	NBI (habitantes) **	NBI en %	Participación Efectiva 2021 (Millones de \$)	Participación Efectiva 2021	Participación Propuesta 2021 (millones \$)	Participación Total Propuesta 2021 (%)
BUENOS AIRES	17.541.141	38,66%	0,27	0,46	4,00%	1,03	3,71%	1,28	5,34%	0,556	4,31%	1.949.407	34,63%	807.270,95	22,71%	850.365,34	23,92
CABA	3.075.646	6,78%	0,21	0,49	4,30%	1,18	4,28%	1,29	5,38%	0,792	6,14%	215.455	3,83%	75.401,12	2,12%	181.891,02	5,12
CATAMARCA	415.438	0,92%	8,19	0,55	4,83%	1,22	4,42%	0,40	1,65%	0,537	4,16%	59.963	1,07%	90.390,14	2,54%	97.925,28	2,75
CHACO	1.204.541	2,65%	3,85	0,48	4,16%	1,06	3,82%	0,88	3,65%	0,436	3,38%	275.751	4,90%	168.941,11	4,75%	117.832,29	3,31
CHUBUT	618.994	1,36%	4,55	0,59	5,13%	1,04	3,75%	0,96	3,98%	0,595	4,61%	65.219	1,16%	54.713,84	1,54%	91.923,66	2,59
CÓRDOBA	3.760.450	8,29%	1,17	0,37	3,19%	1,13	4,08%	1,18	4,91%	0,541	4,20%	325.028	5,77%	297.796,84	8,38%	210.666,40	5,92
CORRIENTES	1.120.801	2,47%	3,68	0,44	3,87%	1,15	4,15%	0,82	3,40%	0,467	3,62%	219.114	3,89%	128.055,44	3,60%	110.543,69	3,11
ENTRE RÍOS	1.385.961	3,05%	3,41	0,48	4,17%	1,02	3,69%	0,92	3,83%	0,565	4,38%	158.823	2,82%	164.078,50	4,61%	118.888,98	3,34
FORMOSA	605.193	1,33%	7,63	0,39	3,39%	1,19	4,31%	0,73	3,06%	0,451	3,50%	151.445	2,69%	122.152,49	3,44%	105.546,05	2,97
JUJUY	770.881	1,70%	5,09	0,58	5,01%	1,05	3,81%	0,79	3,29%	0,517	4,01%	138.229	2,46%	95.404,43	2,68%	101.864,01	2,86
LA PAMPA	358.428	0,79%	7,36	0,41	3,60%	1,23	4,45%	0,85	3,54%	0,524	4,06%	20.336	0,36%	63.701,37	1,79%	89.643,35	2,52
LA RIOJA	393.531	0,87%	7,71	0,54	4,65%	0,97	3,52%	0,66	2,74%	0,536	4,16%	60.200	1,07%	68.804,43	1,94%	94.529,14	2,66
MENDOZA	1.990.338	4,39%	1,91	0,51	4,46%	1,08	3,90%	1,07	4,44%	0,588	4,56%	202.832	3,60%	139.816,02	3,93%	139.944,34	3,94
MISIONES	1.261.294	2,78%	3,62	0,38	3,26%	1,19	4,31%	1,70	7,10%	0,550	4,27%	238.571	4,24%	114.188,13	3,21%	125.050,43	3,52
NEUQUÉN	664.057	1,46%	5,04	0,50	4,34%	1,07	3,86%	1,07	4,45%	0,571	4,43%	81.378	1,45%	60.206,89	1,69%	96.272,92	2,71
RÍO NEGRO	747.610	1,65%	3,23	0,59	5,17%	1,04	3,75%	1,06	4,40%	0,564	4,37%	86.325	1,53%	84.845,64	2,39%	91.218,31	2,57
SALTA	1.424.397	3,14%	2,84	0,58	5,09%	1,08	3,92%	1,00	4,17%	0,464	3,60%	333.070	5,92%	131.661,64	3,70%	128.225,84	3,61
SAN JUAN	781.217	1,72%	4,03	0,40	3,47%	1,36	4,94%	0,95	3,95%	0,548	4,25%	108.452	1,93%	112.151,67	3,15%	96.034,09	2,70
SAN LUIS	508.328	1,12%	6,47	0,43	3,72%	1,57	5,70%	0,99	4,11%	0,579	4,49%	53.900	0,96%	75.506,24	2,12%	97.832,62	2,75
SANTA CRUZ	365.698	0,81%	8,62	0,46	3,97%	1,04	3,78%	0,96	3,98%	0,567	4,40%	34.698	0,62%	53.894,23	1,52%	98.981,56	2,78
SANTA FE	3.536.418	7,79%	1,27	0,42	3,64%	1,10	3,97%	1,03	4,28%	0,553	4,29%	332.105	5,90%	306.499,51	8,62%	202.695,39	5,70
SGO DEL ESTERO	978.313	2,16%	3,89	0,40	3,47%	1,74	6,28%	0,66	2,77%	0,313	2,43%	219.801	3,90%	139.002,32	3,91%	103.859,75	2,92
TIERRA DEL FUEGO	173.432	0,38%	3,57	0,44	3,80%	1,11	4,04%	1,07	4,47%	0,545	4,23%	24.549	0,44%	41.508	1,17%	64.255,27	1,81
TUCUMÁN	1.694.656	3,73%	2,39	0,61	5,31%	0,98	3,55%	1,71	7,13%	0,535	4,15%	275.292	4,89%	159.750,08	4,49%	139.712,16	3,93
TOTAL	45.376.763	100,00%	100	11,50	100,00%	27,62	100,00%	24,00	100,00%	12,894	100,00%	5.629.945	100,00%	3.555.741,08	100,0%	3.555.741,08	100,00

* Índice de Desarrollo Sostenible Provincial (IDSP) en sustitución del Índice de Desarrollo Humano (IDH), ambos elaborados por PNUD.

** Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, elaborado por el INDEC.

CUADRO 10 – SIMULACIÓN 1 DE DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA DE LA MASA COPARTICIPABLE

JURISDICCIÓN	Población % Ponderado	Inversa del Gasto Geográfico Nacional con GT % Ponderado	Gasto Personal / Gasto Primario % ponderado	Ingresos Corrientes/ Gastos Corrientes % Ponderado	Esfuerzo Fiscal % Ponderado	IDSP <i>ponderado</i>	NBI % ponderado	Participación Efectiva 2021 <i>(Millones de \$)</i>	Participación Efectiva 2021	Participación Propuesta 2021 <i>(millones \$)</i>	Participación Total Propuesta 2021 (%)
PONDERACION	50	15	5	5	5	10	10				
BUENOS AIRES	19,33	0,04	0,20	0,19	0,27	0,43	3,46	807.270,95	22,71%	850.365,34	23,92
CABA	3,39	0,03	0,21	0,21	0,27	0,61	0,38	75.401,12	2,12%	181.891,02	5,12
CATAMARCA	0,46	1,23	0,24	0,22	0,08	0,42	0,11	90.390,14	2,54%	97.925,28	2,75
CHACO	1,33	0,58	0,21	0,19	0,18	0,34	0,49	168.941,11	4,75%	117.832,29	3,31
CHUBUT	0,68	0,68	0,26	0,19	0,20	0,46	0,12	54.713,84	1,54%	91.923,66	2,59
CÓRDOBA	4,14	0,18	0,16	0,20	0,25	0,42	0,58	297.796,84	8,38%	210.666,40	5,92
CORRIENTES	1,23	0,55	0,19	0,21	0,17	0,36	0,39	128.055,44	3,60%	110.543,69	3,11
ENTRE RÍOS	1,53	0,51	0,21	0,18	0,19	0,44	0,28	164.078,50	4,61%	118.888,98	3,34
FORMOSA	0,67	1,14	0,17	0,22	0,15	0,35	0,27	122.152,49	3,44%	105.546,05	2,97
JUJUY	0,85	0,76	0,25	0,19	0,16	0,40	0,25	95.404,43	2,68%	101.864,01	2,86
LA PAMPA	0,39	1,10	0,18	0,22	0,18	0,41	0,04	63.701,37	1,79%	89.643,35	2,52
LA RIOJA	0,43	1,16	0,23	0,18	0,14	0,42	0,11	68.804,43	1,94%	94.529,14	2,66
MENDOZA	2,19	0,29	0,22	0,19	0,22	0,46	0,36	139.816,02	3,93%	139.944,34	3,94
MISIONES	1,39	0,54	0,16	0,22	0,35	0,43	0,42	114.188,13	3,21%	125.050,43	3,52
NEUQUÉN	0,73	0,76	0,22	0,19	0,22	0,44	0,14	60.206,89	1,69%	96.272,92	2,71
RÍO NEGRO	0,82	0,48	0,26	0,19	0,22	0,44	0,15	84.845,64	2,39%	91.218,31	2,57
SALTA	1,57	0,43	0,25	0,20	0,21	0,36	0,59	131.661,64	3,70%	128.225,84	3,61
SAN JUAN	0,86	0,60	0,17	0,25	0,20	0,43	0,19	112.151,67	3,15%	96.034,09	2,70
SAN LUIS	0,56	0,97	0,19	0,28	0,21	0,45	0,10	75.506,24	2,12%	97.832,62	2,75
SANTA CRUZ	0,40	1,29	0,20	0,19	0,20	0,44	0,06	53.894,23	1,52%	98.981,56	2,78
SANTA FE	3,90	0,19	0,18	0,20	0,21	0,43	0,59	306.499,51	8,62%	202.695,39	5,70
SGO. DEL ESTERO	1,08	0,58	0,17	0,31	0,14	0,24	0,39	139.002,32	3,91%	103.859,75	2,92
TIERRA DEL FUEGO	0,19	0,54	0,19	0,20	0,22	0,42	0,04	41.508	1,17%	64.255,27	1,81
TUCUMÁN	1,87	0,36	0,27	0,18	0,36	0,41	0,49	159.750,08	4,49%	139.712,16	3,93
TOTAL	50,00	15,00	5,00	5,00	5,00	10,00	10,00	3.555.741,08	100,0%	3.555.741,08	100,00

CUADRO 11 – SIMULACIÓN 2 DE DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA DE LA MASA COPARTICIPABLE

JURISDICCIÓN	Población % Ponderado	Inversa del Gasto Geográfico Nacional con GT % Ponderado	Gasto Personal / Gasto Primario % ponderado	Ingresos Corrientes/ Gastos Corrientes % Ponderado	Esfuerzo Fiscal % Ponderado	IDSP <i>ponderado</i>	NBI % ponderado	Participación Efectiva 2021 <i>(Millones de \$)</i>	Participación Efectiva 2021	Participación Propuesta 2021 <i>(millones \$)</i>	Participación Total Propuesta 2021 (%)
PONDERACION	50	12,5	4,167	4,167	4,166	12,5	12,5				
BUENOS AIRES	19,33	0,03	0,167	0,155	0,222	0,54	4,33	807.270,95	22,71%	880.870,26	24,773
CABA	3,39	0,03	0,179	0,178	0,224	0,77	0,48	75.401,12	2,12%	186.429,84	5,243
CATAMARCA	0,46	1,02	0,201	0,184	0,069	0,52	0,13	90.390,14	2,54%	92.066,18	2,589
CHACO	1,33	0,48	0,173	0,159	0,152	0,42	0,61	168.941,11	4,75%	118.325,71	3,328
CHUBUT	0,68	0,57	0,214	0,156	0,166	0,58	0,14	54.713,84	1,54%	89.198,21	2,509
CÓRDOBA	4,14	0,15	0,133	0,170	0,204	0,52	0,72	297.796,84	8,38%	214.880,48	6,043
CORRIENTES	1,23	0,46	0,161	0,173	0,142	0,45	0,49	128.055,44	3,60%	110.570,87	3,110
ENTRE RÍOS	1,53	0,43	0,174	0,154	0,159	0,55	0,35	164.078,50	4,61%	118.796,10	3,341
FORMOSA	0,67	0,95	0,141	0,180	0,127	0,44	0,34	122.152,49	3,44%	101.074,65	2,843
JUJUY	0,85	0,64	0,209	0,159	0,137	0,50	0,31	95.404,43	2,68%	99.498,90	2,798
LA PAMPA	0,39	0,92	0,150	0,185	0,148	0,51	0,05	63.701,37	1,79%	83.599,53	2,351
LA RIOJA	0,43	0,96	0,194	0,147	0,114	0,52	0,13	68.804,43	1,94%	89.087,37	2,505
MENDOZA	2,19	0,24	0,186	0,162	0,185	0,57	0,45	139.816,02	3,93%	141.711,15	3,985
MISIONES	1,39	0,45	0,136	0,180	0,296	0,53	0,53	114.188,13	3,21%	125.042,01	3,517
NEUQUÉN	0,73	0,63	0,181	0,161	0,185	0,55	0,18	60.206,89	1,69%	93.266,14	2,623
RÍO NEGRO	0,82	0,40	0,216	0,156	0,183	0,55	0,19	84.845,64	2,39%	89.649,42	2,521
SALTA	1,57	0,36	0,212	0,164	0,174	0,45	0,74	131.661,64	3,70%	130.252,77	3,663
SAN JUAN	0,86	0,50	0,145	0,206	0,164	0,53	0,24	112.151,67	3,15%	94.280,51	2,652
SAN LUIS	0,56	0,81	0,155	0,237	0,171	0,56	0,12	75.506,24	2,12%	92.918,03	2,613
SANTA CRUZ	0,40	1,08	0,165	0,157	0,166	0,55	0,08	53.894,23	1,52%	92.300,74	2,596
SANTA FE	3,90	0,16	0,152	0,165	0,178	0,54	0,74	306.499,51	8,62%	207.099,34	5,824
SGO. DEL ESTERO	1,08	0,49	0,145	0,262	0,115	0,30	0,49	139.002,32	3,91%	102.319,39	2,878
TIERRA DEL FUEGO	0,19	0,45	0,158	0,168	0,186	0,53	0,05	41.508	1,17%	61.580,16	1,732
TUCUMÁN	1,87	0,30	0,221	0,148	0,297	0,52	0,61	159.750,08	4,49%	140.884,13	3,962
TOTAL	50,00	12,5	4,167	4,167	4,166	12,5	12,5	3.555.741,08	100,00%	3.555.741,08	100

BIBLIOGRAFÍA

- CAPELLO, M. (2020). "Autonomía fiscal de las provincias argentinas: ¿Cómo mejorar para lograr un mayor crecimiento económico?". *Monitor Fiscal* Nro. 33 (Córdoba, IERAL, Fundación Mediterránea).
- CUERVO, M. A. y GUADAGNI, A. A. (2020). *Hacia un nuevo federalismo fiscal. Historia, crítica y propuesta*, Universidad de Belgrano (Buenos Aires). Libro digital.
- KARAMANEFF, L. E y SALVIA, A. (2019). *¿Se van o se quedan? El fin de la promoción industrial y sus efectos en los mercados de trabajo provinciales. Los casos de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis (2005-2017)*, en *Estado Abierto*, Vol. 3, Nro. 3, 2019, pp 71-93.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA NACIÓN (2020).
<https://www.economia.gob.ar/dnap/ejecuciones.html>
- PNUD (2017). *Información para el desarrollo sostenible: Argentina y la Agenda 2030*.
https://hdr.undp.org/sites/default/files/pnudargent-pnu_2017_baja.pdf.
- SENADO DE LA NACIÓN. COMISIÓN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS (2020). *Las transferencias de recursos nacionales. Informe anual 2020*.
- VEGA, J. A. y DIBLASI, J. V. (2008). *Coparticipación federal y responsabilidad fiscal. Evaluación y propuestas*. Anales de la XLIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (www.aaep.org.ar).
- VEGA, J. A., DIBLASI, J. V. y GARCÍA OJEDA, J. C. (2010). *Bases para un nuevo régimen de coparticipación municipal de impuestos (Provincia de Mendoza)*, 43° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba.
- VEGA, J. A., DIBLASI, J. V. y GONZÁLEZ OROZCO, M. F. (2014). *Una visión sobre el régimen de coparticipación federal*, 47° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba.
- VEGA, J. A., DIBLASI, J. V. y GONZÁLEZ OROZCO, M. F. (2016) *Coparticipación federal: Distribución primaria y secundaria. Indicadores objetivos de reparto*, 49° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba.
- VEGA, J. A., ARAUJO FURLAN, S. G. y ZAVI, C. V. (2019). *La ley de coparticipación federal: una mora injustificada*, 52° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba.
- VEGA, J. A., ARAUJO FURLAN, S. G. y ZAVI, C. V. (2020). *Formulación de propuestas sobre el régimen de coparticipación federal de impuestos orientadas a una futura legislación*, 53° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba.