

FORMULACIÓN DE PROPUESTAS SOBRE EL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS ORIENTADAS A UNA FUTURA LEGISLACIÓN

por Juan Argentino Vega
(Profesor Consulto, Licenciatura en Economía),
Sonia Griselda Araujo Furlan y
Cintia Vanesa Zavi
(Licenciadas en Economía, adscriptas al proyecto)

1. Introducción

El primer autor del presente y otros colaboradores, en un trabajo anterior a éste¹, aludieron a la mora en el cumplimiento del plazo establecido en la Constitución Nacional para sancionar un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos entre el gobierno nacional y las provincias, incluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), atendiendo a los lineamientos del Art. 75 de la Carta Magna. Este plazo está dispuesto por la cláusula transitoria 6ta. por lo que la mora alcanza ya casi un cuarto de siglo dado que dicho término se cumplió a fines de 1996. Como en otros trabajos propios precedentes al citado, se insistía en aquél en la necesidad de diseñar los indicadores objetivos de distribución y se aportaba 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 el artículo presentado en 2019, además de profundizar lo tratado en los anteriores sobre distribución secundaria, se volvió a incursionar en el tratamiento de la masa coparticipable y la distribución primaria².

En el presente trabajo se insiste en estos aspectos y, como se menciona en el anterior, se procura avanzar en una nueva propuesta que también tenga en cuenta la transparencia y previsibilidad del sistema tributario. A pesar de diversas propuestas de distintos autores³ y de la tarea realizada en la Comisión Federal de Impuestos, la que ha dispuesto la conformación de dos comisiones para estudiar el tema, una con el objetivo principal de tratar la distribución primaria y la otra la secundaria, aún no se ha materializado un proyecto en estado parlamentario o, al menos, publicado.

A pesar de ello, en los últimos años se han dispuesto diversas reformas en el régimen vigente de la Ley 23.548 y sus modificatorias, referidas a la participación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (derivadas de la transferencia de servicios locales anteriormente atendidos por el gobierno nacional en esa jurisdicción, atendiendo a lo dispuesto en el penúltimo párrafo del inciso 2 del artículo 75 y en la cláusula transitoria sexta mencionada, que disponen la obligatoriedad de aportar los recursos necesarios para atenderlos si se llegaran transferir servicios adicionales a las jurisdicciones de este nivel) y a la eliminación del sistema previsional como partícipe del sistema.

La importancia del tema se explica por su propio objetivo: el régimen actual de coparticipación federal de impuestos establecido por la Ley 23.548, vigente desde principios de 1988, y sus modificatorias, no se ajusta a lo establecido por la Constitución Nacional en su reforma de 1994 (Art. 75, inciso 2) en relación a criterios objetivos de reparto que distribuyan las recaudaciones tributarias “entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas” que debe efectuarse “en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto” y debe cumplir las condiciones de ser equitativa, solidaria y dar

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

² VEGA, J. A., ARAUJO FURLAN, S. G., ZAVI, C. V., “La ley de coparticipación federal: una mora injustificada” en *52as. Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas* (Córdoba, UNC, 2019).

³ P. ej., PORTO, A., *Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales a nivel subnacional en Argentina* (BID, Documento para discusión N° IDB-DP-494, 2018); RUARTE BAZÁN, R., “Algunos mitos y realidades del federalismo fiscal argentino” en *49as. Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas* (Córdoba, UNC, 2016).

“prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.

Ya los autores del presente y otros colaboradores citados han presentado propuestas que, además de seguir los lineamientos constitucionales, han agregado objetivos de responsabilidad fiscal en pro de incentivar el buen desempeño fiscal de los gobiernos subnacionales. El presente trabajo avanza hacia una propuesta más elaborada y actualizada con nuevos componentes y con comentarios adicionales sobre contribuciones de otros autores⁴.

2. Una discusión acerca de si es obligatorio o no dictar una nueva ley de coparticipación federal de impuestos

En el trabajo citado del Consejo Empresario Argentino (CEA), un prestigioso jurista que participó en el mismo, Enrique Bulit Goñi, quien fuera durante años asesor jurídico de la Comisión Federal de Impuestos, sostiene que no surge de la disposición constitucional la obligatoriedad de dictar una ley de coparticipación federal, si no que la norma establece las pautas a las que debe ajustarse en caso de que se dicte⁵.

La propuesta del CEA consiste fundamentalmente en un régimen de separación y/o coordinación de fuentes tributarias entre los distintos niveles de gobierno de forma de hacer innecesario un régimen de coparticipación. Según Bulit Goñi, el régimen de coparticipación surge como necesario ante la gran concentración de fuentes tributarias en el gobierno de mayor nivel y dada la concurrencia de fuentes que autorizaba la Constitución de 1853 y que mantiene la reforma de 1994, con la excepción de los gravámenes aduaneros y las limitaciones para el establecimiento de impuestos directos por parte del gobierno nacional (que en general son salvadas). Estos argumentos jurídicos, estiman los autores del presente trabajo, son discutibles. Es dudoso (o, tal vez, una interpretación errónea) si los convencionales del '94 usaron la expresión verbal “son” coparticipables los recursos directos e indirectos que establezca el gobierno nacional, en lugar de decir “deben ser” coparticipables, como una forma de expresar que no existe la obligatoriedad de sancionar una ley al respecto. El párrafo siguiente del artículo 75, en el mismo inciso, indica que debe sancionarse una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación, las provincias y la CABA que instituya regímenes de coparticipación de estos recursos directos e indirectos entre los distintos niveles de gobierno. En opinión de los autores del presente, y teniendo en cuenta la composición de la convención constituyente de 1994, integrada entre otros por gobernadores, ex gobernadores, legisladores y destacados juristas y políticos, permite admitir que la intención de los convencionales era que el dictado de una nueva ley de coparticipación fuera obligatorio y que debían subsanarse los defectos que aquejan a la ley vigente, sancionada en momentos de carencia de una legislación sobre el tema y con carácter temporario.

Otra cuestión para considerar es si los derechos de importación y exportación, cuyo dictado es de exclusiva competencia del Congreso Nacional, pueden o no ser coparticipados. Los autores del presente sostienen que pueden ser coparticipados (y que es conveniente que así lo sean) y que la norma constitucional indica que su sanción queda reservada al Congreso Nacional, no pudiendo los gobiernos de segundo nivel establecer tributos de ese género, pero que no existe impedimento ni prohibición para la distribución de su producido entre los distintos niveles. El fundamento de proponer su inclusión en la coparticipación se basa en el argumento de que así se evita la preferencia que pudiera tener el gobierno de mayor nivel por impuestos no coparticipables. Esta tesis no es compartida por los autores consultados. No obstante, los autores del presente sostienen la conveniencia de incluirlos y opinan que no existe impedimento normativo para hacerlo, por más que el artículo 4 de la C. N. indica que “los gastos de la Nación

⁴ En especial se hará referencia a las de autores como Horacio Piffano en su artículo “Una nota sobre la propuesta para el nuevo acuerdo fiscal y financiero federal y proyecto de ley convenio” publicado en *52as. Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas* (Córdoba, UNC, 2019), el libro del CONSEJO EMPRESARIO ARGENTINO, “Propuesta de federalismo fiscal” (Buenos Aires, CEA, 2000) y el de PÉREZ HUALDE., A. *Coparticipación federal de impuestos en la Constitución Nacional* (Buenos Aires, Depalma, 1999).

⁵ Véanse págs. 177 y 178 de la propuesta del Consejo Empresario Argentino. Esta propuesta fue elaborada con la dirección de Jorge C. Ávila y contó con la participación de destacados especialistas como los citados Ernesto Bulit Goñi, Horacio P. Piffano y, además, Oscar Libonatti, Mario Salinardi y otros, y contó con los comentarios de Richard Bird y Charles McLure, prestigiosos especialistas en Finanzas Públicas de Canadá y Estados Unidos.

se financian con los fondos del Tesoro nacional formado del producto de derechos de importación y exportación...”⁶, las provincias son miembros de la Nación.

3. Comentarios sobre las propuestas citadas

a) La propuesta del Consejo Empresario Argentino (CEA)

El principal fundamento de la propuesta del CEA, de sustituir el régimen de coparticipación federal por un sistema de separación de fuentes tributarias entre ambos niveles de gobierno, se basa en el argumento de que si existe una acentuada descentralización del gasto público hacia las provincias y municipios (posiblemente la mayor de América Latina), la misma debería ser acompañada de una “ambiciosa” descentralización tributaria. El no hacerlo quiebra el principio de correspondencia fiscal sin cuyo cumplimiento no es posible racionalizar el gasto público provincial.

Esto puede ser tomado como un fundamento válido para su propuesta. No obstante, surge el interrogante de que si, ante la acentuada disparidad de desarrollo económico y social y la evidente prevalencia del clientelismo electoral en muchas provincias, es posible lograr una eficiente racionalidad de políticas tributarias en todas ellas. Seguramente es una aspiración válida el lograr este objetivo en el largo plazo. De hecho, no todas las provincias poseen el suficiente desarrollo institucional para lograr una administración tributaria eficiente para recaudar recursos de cierta complejidad.

Es por todo ello que en el presente trabajo se insiste en la aplicación de incentivos de responsabilidad fiscal en el régimen de distribución de recursos que podrían ayudar a lograr a través del tiempo una mayor correspondencia fiscal.

No obstante, si se avanza en el análisis de la propuesta del CEA, se puede apreciar que la misma admite que la adopción del modelo propuesto generaría “en la mitad de las provincias un faltante tan marcado que la propuesta se tornaría inviable en la práctica” por lo que recomienda la complementación de ésta con un sistema de transferencias compensatorias.⁷

Estas transferencias compensatorias que propone y analiza son de tres tipos: *condicionadas*, que tendrían por destino la atención de servicios básicos que el gobierno de menor nivel debe necesariamente prestar a la población de su jurisdicción (como servicios básicos municipales, salud, etc.) para cuya determinación habría que considerar la igualación de niveles de prestación de estos servicios o su adecuación a las disparidades en cuanto a necesidades locales (como por ejemplo, en el área de salud en la que las circunstancias de las distintas jurisdicciones puede diferir notablemente); las transferencias *no condicionadas* que tendrían el propósito de igualar las capacidades fiscales de las distintas jurisdicciones. Por último, las **transferencias por coparticipación** que sería la consecuencia lógica de un sistema tributario cuya recaudación está concentrada en el mayor nivel de gobierno y cuya descentralización hacia los gobiernos de menor nivel puede llevar al problema de migración de las bases imponibles.⁸

Como ya se afirmó más arriba, el CEA propone un sistema tributario de acentuada separación de fuentes y coordinada concurrencia parcial entre los gobiernos nacional y provinciales (incluida la CABA). Luego de varios modelos de simulación, la propuesta sugiere que las provincias asuman la aplicación de impuestos indirectos sobre cigarrillos y bebidas, combustibles, un impuesto al valor agregado con base destino con una alícuota del 10% y un impuesto proporcional a la renta personal del 11,4% con el criterio de residencia y sin mínimo no imponible (a efectos de cumplir con el principio de correspondencia fiscal, es decir que el beneficiario de los servicios que presta el estado debe contribuir a su financiamiento). Por supuesto, que las provincias deberían eliminar sus actuales impuestos sobre los ingresos brutos y de sellos, caracterizados por su acentuado grado de efectos distorsivos sobre la actividad económica y las transacciones internacionales e interprovinciales. Por su parte, el gobierno nacional

⁶ En PIFFANO, H.P. (2019) ya citado, el autor sostiene que incluir los aranceles aduaneros en el régimen de coparticipación sería un “error tremendo” sin dar ninguna explicación válida ni fundamentada al respecto.

⁷ Véase Cap. V de la obra citada del CEA.

⁸ Si bien esto puede tomarse como una contradicción a la propuesta general, es una aceptación realista de los inconvenientes que entorpecerían un régimen sin coparticipación.

mantiene su exclusividad sobre los aranceles al comercio exterior, el impuesto a las ganancias empresarias (sin consideración de la figura jurídica de la empresa, sea individual, sociedad comercial, de responsabilidad limitada, anónima, etc.) e impuesto al valor agregado ahora con alícuota reducida para dar lugar al concurrente impuesto provincial. Más adelante, como se señala en los párrafos precedentes, se admite que puedan existir transferencias interjurisdiccionales (condicionadas, no condicionadas y de coparticipación).

No se mencionan en el texto los impuestos patrimoniales (inmobiliario, automotor, bienes personales, etc.) ni las dificultades que su recaudación genera en algunas jurisdicciones.

b) La propuesta de H. Piffano

En el artículo citado de Horacio Piffano, quien colaboró activamente en la elaboración de la propuesta del CEA, sin embargo, dos décadas después, sostiene una combinación de esa propuesta con un régimen de distribución de recursos entre los distintos niveles de gobierno.⁹

El argumento principal de este autor es que la publicidad y transparencia de la gestión gubernamental requiere de la observancia del principio de la correspondencia fiscal. Destaca la importancia de la correspondencia fiscal *marginal* (la reducción de ingresos que un ciudadano debería soportar por una demanda marginal o adicional de servicios gubernamentales) y de la correspondencia fiscal *media* (ante una alta proporción de recursos provenientes del mayor nivel de gobierno, el ciudadano no tendría que soportar mayores costos significativos por demandas adicionales de servicios ya que cargarían con ellos los ciudadanos de otras jurisdicciones). La importancia de este concepto es fundamental para una realidad tan dispar como es el caso argentino en el que algunas jurisdicciones subnacionales solventan sus gastos con recursos fiscales mayoritariamente propios y otras lo financian en un 80/90% o más con transferencias o recursos coparticipados.¹⁰

Una cuestión para destacar del trabajo de este autor es que no existe, al parecer, voluntad política de descentralización de recursos tributarios sino más bien mantener la centralización en aras de simplificar y armonizar el sistema, a pesar de los diversos acuerdos o pactos fiscales celebrados entre la Nación, las provincias y la CABA (por ejemplo, el ratificado por ley 25.570 de 2002).

Una opinión de este autor es que el reconocimiento de la Constitución de 1994 de la propiedad de los recursos no renovables por parte de las provincias sería una inequidad con relación a otras provincias que no poseen esos recursos, lo cual podría además contradecir el principio de correspondencia fiscal. Esta posición es discutible: La reforma constitucional de 1994 en su art. 124 no asigna esta propiedad a las provincias, sino que reconoce formalmente un hecho vigente desde la organización nacional ya que la constitución de 1853 no discutía esta cuestión (esta propiedad fue sólo asignada a la nación durante los 6 años de vigencia de la reforma de 1949). Por otra parte, las provincias que pueden carecer de estos recursos naturales no renovables en general poseen otros como el suelo fértil, la abundancia de precipitaciones pluviales, etc. Lo que sí sería necesario sostener es que el destino de las regalías por la explotación de estos recursos no debería dirigirse al financiamiento de gastos corrientes sino a inversiones y a la constitución de fondos de reserva ya que los mismos son agotables y debería observarse criterios de equidad respecto de las generaciones futuras. Véanse los casos de los países del Mar del Norte. Noruega, por ejemplo, recibe regalías por la explotación de los yacimientos de petróleo submarinos de ese mar y los destina a un fondo de reserva para atender inversiones o necesidades futuras. Otro ejemplo destacable es el de Chile, que acumula reservas con el producido de la explotación del cobre y que lo destina a atender contingencias coyunturales (como en el caso de la crisis del efecto tequila de 1994/95).

Yendo a la propuesta concreta de Piffano, ese autor sostiene como base fundamental de la misma el principio de correspondencia fiscal y la conveniencia que existan recursos de disponibilidad exclusiva por parte de ambos niveles

⁹ Ver nota 6.

¹⁰ Ejemplifica Piffano que si un gobierno subnacional depende en un 90% de financiamiento del gobierno federal y proyectara incrementar su gasto en un 10% debería aumentar la carga tributaria de sus ciudadanos en un 100% lo que involucraría un costo político inviable, por lo que ese gobierno intentará negociar mayores transferencias.

de gobierno. Por lo tanto, los aranceles aduaneros no debieran formar parte de la masa coparticipable. Asimismo, los recursos que sean concurrentes debieran ser objeto de armonización.

También sostiene este autor que la distribución primaria no debería ser calculada sobre la base de los porcentajes que en el gasto público total estén a cargo de cada nivel de gobierno, ya que eso podría llevar a premiar a los gobiernos provinciales más gastadores.

Finalmente, Piffano llega a la conclusión de que la relación fiscal entre los distintos niveles de gobierno debería guiarse por los siguientes objetivos (que son coincidentes con los principios de Richard Musgrave, o funciones de la economía pública): una adecuada provisión de bienes públicos a cargo de cada nivel de gobierno (eficiencia en la asignación de recursos o función de asignación), el logro de equidad y solidaridad interjurisdiccional (justicia en la distribución de la renta o función de distribución) y garantizar la estabilidad macroeconómica (estabilidad o anticiclicidad o función de estabilización de las fluctuaciones de la demanda agregada).¹¹

La propuesta de reforma de Piffano trata de comprender todo el relacionamiento fiscal entre los distintos niveles de gobierno. Para ello define cuatro “pilares” sobre los que debe basarse el sistema: la asignación de potestades fiscales entre los distintos niveles, la definición de reglas macrofiscales a las que deben ajustarse las distintas jurisdicciones, la determinación de la masa de recursos coparticipables y, finalmente, la estructura institucional a la que debe ajustarse el sistema (definición de roles del organismo fiscal federal y los acuerdos de administración tributaria federal).

En cuanto al primer pilar propone que las provincias sustituyan sus actuales impuestos a los ingresos brutos y de sellos por un impuesto a las ventas minoristas (o, en una primera etapa, un impuesto que grave las ventas mayoristas y minoristas) descartando fundadamente la propuesta de otros autores de establecer un IVA subnacional. Además, sugiere la incorporación de un impuesto a las ganancias de personal físicas, tipo *flat tax*, o sea con alícuota plana, una alícuota adicional al impuesto nacional a los bienes personales, un impuesto al uso de combustibles y contemplar la posibilidad de descentralizar impuestos internos.

Asimismo, recomienda una adecuada coordinación (o armonización) entre los distintos niveles para administrar estos impuestos de manera de proteger adecuadamente los intereses de los contribuyentes.

En cuanto a tributos nacionales coparticipables, recomienda excluir de la masa coparticipable los impuestos al comercio exterior y a los salarios (aportes y contribuciones con destino al sistema de seguridad social). En cuanto al impuesto sobre el valor agregado, la incorporación a la masa no debería superar el 12%, quedando el resto para exclusiva disposición del nivel nacional. Respecto de las ganancias de sociedades, la masa estaría integrada con una porción de la alícuota hasta del 25%, quedando el resto para disposición autónoma del gobierno nacional. El resto de los impuestos nacionales creados o a crearse, deberían integrar la masa sin límites. No señala razones para estos límites, aunque, para el caso del IVA, parece una aproximación a las distribución primaria vigente.¹²

En lo que se refiere a las reglas macro fiscales (segundo pilar), Piffano propone la constitución de un fondo de estabilización poniendo límites o techos al gasto público en caso de crecimientos coyunturales, a fin de dotar al sistema de mecanismos anticíclicos, establecer límites al nivel de gasto público en términos de % del PBG provincial, también al nivel de endeudamiento en relación a los recursos propios y algún tipo de norma que facilite la concurrencia de asistencia del nivel nacional ante situación de *shocks* regionales. Las tres reglas, afirma, deberían regir para todos los niveles de gobierno. La administración del fondo anticíclico sugiere, debería ser confiada al Banco Central de la República Argentina.

¹¹ En realidad, si se analiza en forma completa la obra de Musgrave, puede deducirse que falta uno de los principios que se desprende de lo aportado por este autor: el logro de un crecimiento armónico de la capacidad de generar mayor nivel de ingresos de la economía (o función de crecimiento de la oferta agregada). Véanse MUSGRAVE R. A. y MUSGRAVE, P. B., *Hacienda pública teórica y aplicada*, 5ta. ed. (Madrid, McGraw Hill, 1991) y MUSGRAVE, R. A., *Sistemas fiscales* (Madrid, Aguilar, 1973).

¹² Piffano no está de acuerdo con un IVA provincial como el que recomienda la propuesta del CEA.

En cuanto al tercer pilar, la masa coparticipable, se debería tener en cuenta las competencias de los gobiernos de nivel subnacional, la capacidad de ellos para recaudar recursos propios (según el primer pilar) y que las transferencias que resulten contemplen los dos aspectos anteriores, o sea, siguiendo los requisitos dispuestos por el inc. 2 del art 75 de la CN, agregando el autor criterios a las cuales deberían ajustarse las normas que rijan el sistema de distribución.

Finalmente, Piffano recomienda un marco normativo al cual debería ajustarse la nueva institucionalidad del sistema (el cuarto pilar), abarcando la conformación del organismo fiscal federal previsto en la Constitución y sus competencias y funciones que deberían abarcar y ampliar las de la actual Comisión Federal de Impuestos, sin invadir las atribuciones de los órganos legislativos provinciales.

Además, debería regir un régimen de transición que debería ajustar 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).

Termina su propuesta este autor presentando un anteproyecto de ley de “Sistema Federal de Concertación para la Coordinación y Armonización Fiscal y Financiera Interjurisdiccional” que da forma a su propuesta.

Sin entrar a juzgar los contenidos sustantivos del anteproyecto, debe destacarse la coherencia y complejidad abarcativa de su propuesta y su consistencia con la norma constitucional.

c) La interpretación de Pérez Hualde

En su libro “Coparticipación Federal de Impuestos en la Constitución Nacional”, ya citado¹³, este destacado jurista mendocino desarrolla una interpretación de los términos de la Constitución relativos a la coparticipación. Uno de los primeros temas a los que hace referencia es que la Constitución estableció un sistema de separación de fuentes, la que es análogo a las posiciones del CEA y de Piffano, aunque con algunas diferencias.

Según este autor “el nuevo art. 75, inc. 2, C.N., no sólo prevé el método de la coparticipación federal y determina la masa de impuestos que la componen; también establece los criterios de distribución, crea un órgano de control y fiscalización de la ejecución del precepto constitucional y, lo que es fundamental, ordena el dictado de una ley-convenio que establecerá los regímenes y criterios concretos de organización tributaria federal”. De esta forma presenta una postura coincidente con los autores del presente trabajo, al entender como no opcional el dictado de una ley de coparticipación que reemplace a la provisoria, todavía en uso. Según el autor, la existencia de esta ley y la de la Comisión Federal de Impuestos “en nada subsana ni justifica la omisión institucional y el estado de incumplimiento constitucional en que nos hallamos”.

Para Pérez Hualde, en consonancia con el CEA y Piffano, los impuestos al comercio exterior se encuentran fuera de la masa coparticipable, debido al art. 75, inc. 1, C.N., donde hace referencia a que los mismos “serán uniformes en toda la Nación” y a que el art. 4, C.N. define que se provea “a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional formado del producto de derechos de importación y exportación (...)” entre otros. Los autores del presente trabajo sostienen que estas disposiciones constitucionales no resultan contradictorias a lo expresado por estos dos artículos ya que, si estos tributos fueran coparticipados, seguirá siendo atribución del gobierno central establecerlos y seguirán siendo uniformes en toda la Nación y una porción de estos seguiría siendo un recurso del Tesoro Nacional.

De hecho, Pérez Hualde enuncia que “la Constitución nacional de 1994 pone de manifiesto la presencia coincidente del sistema de separación de fuentes (impuestos directos e indirectos para las provincias, derechos de importación y exportación para la Nación) y de coparticipación (en lo que respecta a los impuestos de competencia concurrente como los indirectos)”, aunque menciona su disconformidad, ya que lo considera jurídicamente incorrecto, la inclusión de los impuestos directos en la masa coparticipable.

¹³ Alejandro Pérez Hualde es profesor en la Facultad de Derecho de la U. N. Cuyo y en otras universidades y hasta 2019 fue magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza. Es además miembro de importantes instituciones nacionales e internacionales.

Su posición es que “los contenidos que debe contemplar la ley-convenio expresan e implícitamente surgen del texto del inc. 2 del art. 75, C.N., y son muy pocos: 1) los regímenes específicos de coparticipación; 2) los elementos implícitos en la automaticidad de la remisión de fondos; 3) los mecanismos concretos de distribución entre las partes; 4) la determinación de quien recauda la masa coparticipable; y 5) la integración del organismo fiscal federal”. De acuerdo con lo expresado anteriormente, se resalta nuevamente lo completa y abarcativa que resulta la propuesta de Piffano.

Para Pérez Hualde “la Constitución prevé el dictado de una sola ley-convenio en cuyo marco se podrían establecer uno o más métodos de coparticipación; es por ello, precisamente, que sostenemos que la ley-convenio excede en mucho a una mera “ley de coparticipación””. De hecho, expresa que para él “la norma no debe contener los índices o porcentajes, sino las pautas para determinarlos y los mecanismos para discutirlos y revisarlos”. Enuncia también que “la Constitución no prevé la determinación de porcentajes; es más, incluirlos traiciona el texto constitucional porque destruye el carácter esencialmente dinámico que implican los criterios seleccionados por la norma del 3º párr. del inc. 2 del art. 75, C.N. Deben estar precisados los criterios para arribar en cada caso al porcentaje correspondiente, pero no pretender estratificar un porcentaje coyuntural”.

En cuanto a los principios y criterios de distribución, así como Piffano, considera que debe existir una relación directa con las competencias, servicios y funciones que cada una de las jurisdicciones realiza, como así también al criterio de equidad y solidaridad ya que “la posibilidad de servicios diferenciados hace a la esencia del Estado federal”, y en este sentido la inclusión de factores de ponderación de la eficiencia, con lo que acuerdan plenamente los autores del presente trabajo.

El autor resalta la importancia de una observación realizada por la provincia de Mendoza, “en el sentido de incluir necesariamente en consideración como indicadores, para una distribución solidaria, la existencia real en cada lugar de: la incidencia de la distribución geográfica del gasto público; de aportes del Tesoro de la Nación; de programas especiales de los distintos organismos nacionales, de regímenes de promoción industrial y no industrial (...); y de otros regímenes especiales de distribución de recursos”. Esta observación coincide plenamente con la postura de los autores del presente trabajo y con la inclusión de la inversa de la distribución del gasto público nacional como uno de los indicadores para realizar la coparticipación secundaria.

4. Crítica a las propuestas citadas

En primer lugar, es pertinente ratificar que los autores del presente trabajo no comparten la opinión de que el dictado de una nueva ley de coparticipación federal de impuestos no es un mandato constitucional que requiere de la sanción del Congreso Nacional y su ratificación por parte de las legislaturas provinciales, aunque cabría la posibilidad que no todas las provincias participen de este acuerdo. Sin embargo, es poco probable que tal situación se dé ya que, hasta el presente, en todos los casos anteriores la ley de coparticipación federal ha sido fruto de acuerdos de los dos niveles de gobierno, previos o posteriores a su dictado.

En segundo lugar, estos autores sostienen la conveniencia de la inclusión de los aranceles al comercio exterior en el régimen de reparto, no advirtiendo argumentos razonables ni institucionales para que deban ser excluidos. Es parte de la propuesta que aquí se sostiene que, en general, todos los tributos nacionales deben estar comprendidos en el sistema, ya que así se evita que el nivel de gobierno con más potestades tributarias tenga preferencia por los recursos no distribuibles y no tenga en cuenta las necesidades de recursos de los niveles inferiores.¹⁴

Tercero, el criterio de separación de fuentes tiene fundamentos sólidos en la literatura y puede ser sostenido razonablemente en teoría. No obstante, la realidad económica e institucional del federalismo argentino no lo hace

¹⁴ A pesar de los argumentos expresados por el trabajo de CEA y el del Prof. Piffano, ya existe un precedente que en el que se puede apreciar que no surge ningún inconveniente de abarcar todos los tributos en un régimen de reparto: es caso de la ley de participación de impuestos de la provincia de Mendoza que rigió entre 1988 y 1996 (Ley 5379). En ella, todos los impuestos provinciales, los recursos recibidos del gobierno nacional por el régimen de coparticipación federal y las regalías por el uso de recursos naturales no renovables, fueron integrantes de la masa coparticipable.

aceptable en la medida que lo proponen los dos casos analizados. ¿Cuántas provincias podrían estar en condiciones de administrar un impuesto a las ganancias provincial o un IVA subnacional? Los mismos autores citados reconocen esta realidad y así lo afirman. Hay provincias que no muestran capacidad de administrar otros impuestos que corresponden a ese nivel de gobierno, como el que grava los ingresos brutos y la propiedad inmobiliaria.¹⁵

Debe destacarse la diferencia importante entre la propuesta del CEA y la de Piffano. La primera sostiene la conveniencia de un IVA subnacional aplicado según el criterio de destino y la segunda rechaza esto fundado en las distorsiones que se podrían crear por su aplicación por parte de un gobierno subnacional, apoyando, en su lugar la introducción de un impuesto a las ventas minoristas (o, transitoriamente a las mayoristas y minoristas), en reemplazo del actual impuesto sobre los ingresos brutos que tiene un efecto sumamente distorsivo sobre la actividad económica (sobre todo por ser de carácter multietápico) y la asignación eficiente de los recursos productivos y que crea efectos negativos sobre la exportación de bienes. Debe tenerse en cuenta que el impuesto sobre los ingresos brutos es la principal fuente tributaria a cargo de las administraciones provinciales, por lo que su sustitución por otro tributo que, además de no tener los efectos distorsivos del mencionado, debe caracterizarse por una factibilidad de ser administrado con eficiencia por todas las administraciones tributarias provinciales. Es por ello por lo que parece que un impuesto a las ventas minoristas puede ser más accesible y eficiente que un IVA provincial.

En cuanto a la postura de Pérez Hualde, sin entrar a discutir sus fundamentos jurídicos, ya que escapan de la competencia de los autores del presente, cuya formación económica puede fundamentar posiciones distintas, debe destacarse un aspecto singular: sostiene (se repite aquí el texto) “la norma no debe contener los índices o porcentajes, sino las pautas para determinarlos y los mecanismos para discutirlos y revisarlos” y que “la Constitución no prevé la determinación de porcentajes; es más, incluirlos traiciona el texto constitucional porque destruye el carácter esencialmente dinámico que implican los criterios seleccionados por la norma del 3° párr. del inc. 2 del art. 75, C.N. Deben estar precisados los criterios para arribar en cada caso al porcentaje correspondiente, pero no pretender estratificar un porcentaje coyuntural”.

Esta posición es destacable, pero ¿quién entonces determina los porcentajes de distribución, el organismo fiscal federal, o un órgano o ministerio del gobierno nacional? Si bien ese autor fundamenta su posición en que, si la Nación estableciera un tributo con un fin específico y transitorio sería *contra legem*, la cuestión, a juicio de los autores del presente, debería estar contemplada en la ley que se dicte.

Por otra parte, las facultades del organismo fiscal, según el último párrafo del inciso 2 del artículo 75 de la C. N., estarían limitadas a control y fiscalización del sistema asegurando en el mismo la representación de todas las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, por lo que la administración del régimen quedaría fuera de su competencia.

Hasta ahora todas las leyes que rigieron el régimen de distribución de recursos establecieron porcentajes de distribución. No escapa al criterio de estos autores que los porcentajes deberían ser revisados con alguna periodicidad, pero su determinación da estabilidad al régimen. De otra forma podría quedar sometido el sistema a la arbitrariedad y al clientelismo político, como ocurrió en los años previos a la ley 23.548, después que venciera la vigencia de la 20221, su prórroga y el acuerdo financiero transitorio.

5. Fundamentación de una nueva propuesta

En el trabajo precedente de los autores del presente se sostenía que la distribución primaria entre el gobierno nacional y el conjunto de jurisdicciones subnacionales debía ajustarse a la real participación de ambos niveles en el gasto público total, lo que sería una forma de ajustarse al criterio de hacer la participación en función de las

¹⁵ En algunas provincias la mayor parte de lo que perciben por el impuesto sobre los ingresos brutos proviene del convenio multilateral y no de la recaudación de su propia administración tributaria.

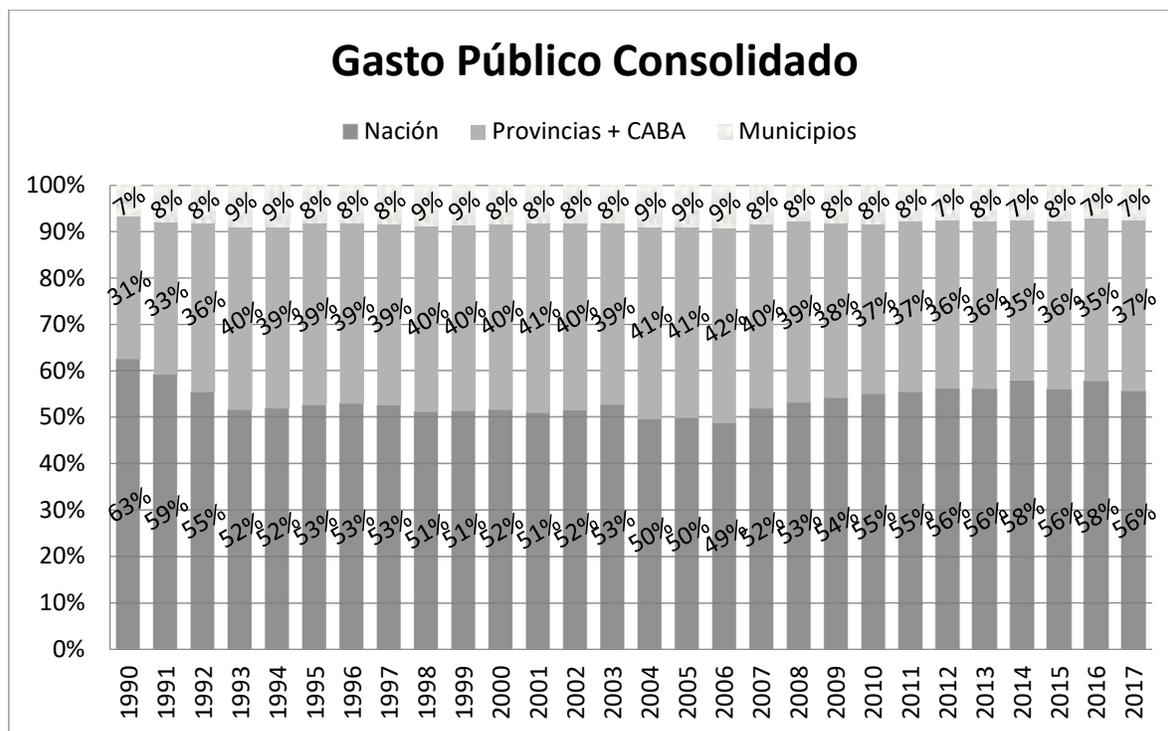
competencias, servicios y funciones de los mismos. Esto puede verificarse en la ejecución del gasto público por ambos niveles, agregando al provincial el gasto municipal.

En ese artículo anterior se tuvo en cuenta la información contenida en el cuadro 1, ahora actualizado.

De los datos de ese cuadro surgiría que aproximadamente el 56% de la recaudación nacional debería destinarse a financiar el gasto del nivel más alto, y el 44% al subnacional (teniendo en cuenta que, dentro de él, 7% corresponde a gasto municipal) según la información correspondiente al año 2017.

Estos porcentajes pueden considerarse razonables en base a la realidad registrada en las últimas décadas y deberían ajustarse en función de posibles reestructuraciones de las competencias de los distintos niveles.

Gráfico 1 – Gasto Público consolidado por nivel de gobierno



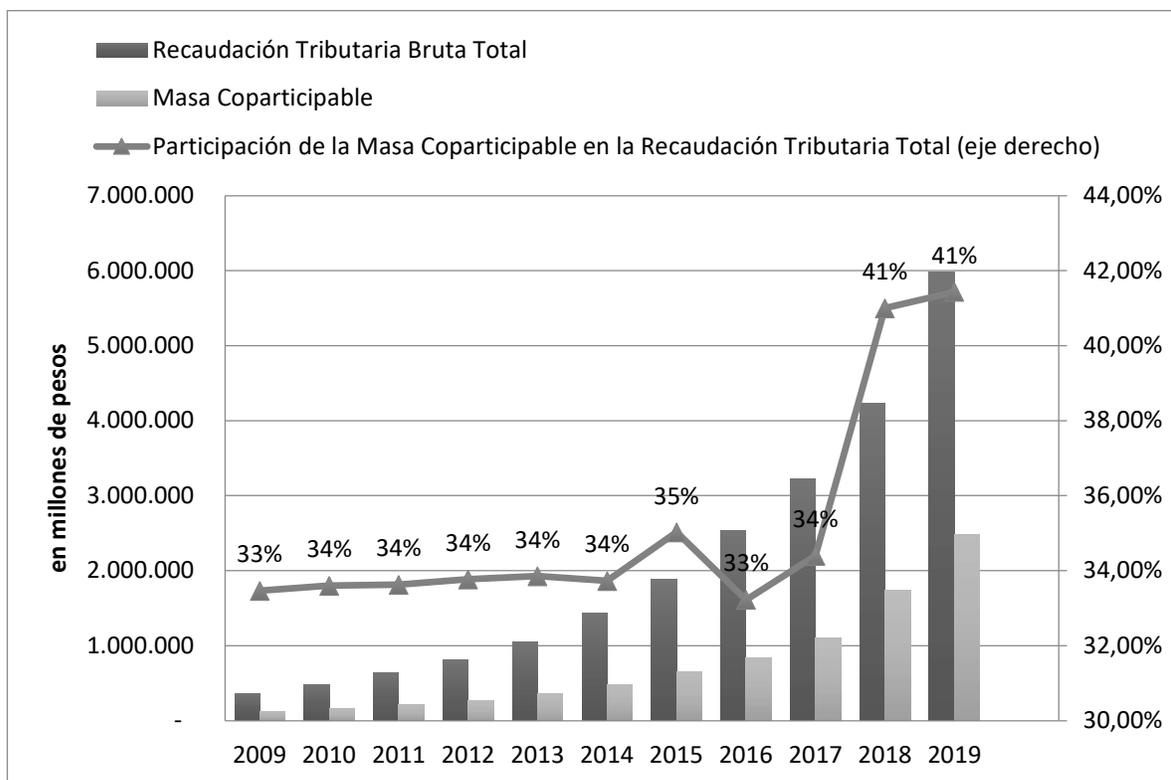
Fuente: elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Política Económica.

Formalmente esto sería un cambio notable en cuanto a los porcentajes. La ley vigente, 23.548, establece como porcentajes de distribución primaria el 42,34% para el nivel nacional y el 56,66% para las provincias, reservando un 1% para un fondo de aportes del Tesoro Nacional (ATN), también para ser destinados a las provincias, pero administrado por el Ministerio del Interior. En la masa que se aplican estos porcentajes no están incluidos los tributos sobre el comercio exterior ni los que tienen asignación específica, tanto que el Art. 7 de la misma ley establece como garantía que el monto a distribuir a las provincias no debe ser inferior al 34% de los recursos tributarios nacionales, sean o no distribuibles conforme a la ley. Si la totalidad de los montos recaudados pasaran a ser distribuibles, la participación porcentual de las provincias debería disminuir. De todos modos, la participación nacional actual de masa coparticipable ha disminuido formalmente por la incorporación de la Ciudad de Buenos Aires y de Tierra del Fuego como partícipes del sistema, antes a cargo de la Nación, y cuyos índices de coparticipación han sido aumentados. En 2018 la participación neta del gobierno nacional fue el 38,14%, la de CABA del 3,5%, continuando el 1% para el fondo de ATN.

En el gráfico 2 se puede observar la evolución de la masa coparticipable en los últimos años, la que ha ido variando desde un 33% en 2009 al 41% (estimado) en 2019. En el mismo, la estimación para 2019 no incluye los impuestos nacionales no recaudados por la AFIP, como el Fondo Nacional del Tabaco, el Fondo de la Energía Eléctrica, el

impuesto sobre pasajes aéreos, los ingresos de las cajas previsionales de las Fuerzas Armadas y de Seguridad y las asignaciones familiares compensables.

Gráfico N° 2 – Recaudación Tributaria y Masa Coparticipable



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.

En cuanto a la distribución secundaria, es decir, lo que corresponde a cada jurisdicción de segundo nivel, la que también debe ajustarse a la norma de proporcionalidad a las competencias, servicios y funciones, la cuestión se torna más controversial. Si se analiza el monto per cápita que ha correspondido a cada una de ellas en los últimos años, resalta la gran disparidad existente. La provincia de Buenos Aires es la que registra la menor coparticipación por habitante, seguida por la CABA y luego por Mendoza. Córdoba y Santa Fe oscilan en torno al promedio nacional y las restantes 19 jurisdicciones están por encima del mismo (aunque en 2018, Salta, Misiones, Neuquén y Chubut recibieron menos recursos nacionales per cápita que Santa Fe).

En el Cuadro 1 se puede apreciar esta distribución para el año 2019. En el mismo se han tomado todos los recursos transferidos sin distinguir el régimen por el cual se hizo.

Como se puede observar en él, la provincia de Buenos Aires, como se dijo anteriormente, es la que tiene menor coparticipación per cápita, lo cual en parte puede ser explicado por ser la jurisdicción de mayor población, aunque es indudable los efectos de la negociación política que dio origen a la Ley 23.548 que no le fue favorable. En el extremo contrario está Tierra del Fuego que es precisamente la provincia de menor cantidad de habitantes. La Ciudad de Buenos Aires sería la penúltima en el rango de esta distribución, lo cual en parte puede ser justificado por los servicios locales que son atendidos por el gobierno nacional (principalmente Justicia, servicio penitenciario y, en parte, Seguridad). De todos modos, esa jurisdicción ha tenido un aumento notable en los últimos años ya que pasó de una participación formal del 1,4% en la distribución al actual 3,5% según el régimen legal de coparticipación, principalmente en compensación por la transferencia de servicios antes prestado por la jurisdicción nacional al

gobierno local (en especial el servicio de seguridad que antes prestaba la Policía Federal a través de sus comisarías que fueron transferidas al gobierno de la Ciudad).¹⁶

Cuadro 1 – Distribución Secundaria. Año 2019

Ubicación	Población (estimación 2019)	Total de Recursos Nacionales (Distribución Bruta) -en millones-	Recursos Nacionales per cápita	Población en %	Total de Recursos Nacionales en %	Posición Relativa		
						Población	Total Recursos Nacionales	RN per cápita
BUENOS AIRES	17.370.144	316.842,07	18.241	38,65%	20,48%	1	1	24
CABA	3.072.029	84.554,35	27.524	6,84%	5,47%	4	4	23
CATAMARCA	411.824	39.019,32	94.748	0,92%	2,52%	20	16	2
CHACO	1.192.616	71.270,42	59.760	2,65%	4,61%	10	5	10
CHUBUT	608.729	23.203,69	38.118	1,35%	1,50%	17	22	20
CÓRDOBA	3.722.332	131.525,03	35.334	8,28%	8,50%	2	3	21
CORRIENTES	1.111.052	53.743,74	48.372	2,47%	3,47%	11	11	14
ENTRE RÍOS	1.373.270	70.066,77	51.022	3,06%	4,53%	8	6	12
FORMOSA	600.229	52.049,38	86.716	1,34%	3,36%	18	12	3
JUJUY	762.440	40.461,50	53.068	1,70%	2,62%	14	15	11
LA PAMPA	355.422	27.564,41	77.554	0,79%	1,78%	23	20	4
LA RIOJA	388.386	29.491,86	75.934	0,86%	1,91%	21	19	5
MENDOZA	1.969.982	59.390,40	30.148	4,38%	3,84%	5	8	22
MISIONES	1.247.362	47.604,13	38.164	2,78%	3,08%	9	14	19
NEUQUÉN	655.501	25.510,11	38.917	1,46%	1,65%	16	21	16
RÍO NEGRO	738.060	36.380,06	49.291	1,64%	2,35%	15	17	13
SALTA	1.406.584	54.591,10	38.811	3,13%	3,53%	7	10	17
SAN JUAN	772.876	48.175,71	62.333	1,72%	3,11%	13	13	8
SAN LUIS	502.000	33.754,33	67.240	1,12%	2,18%	19	18	6
SANTA CRUZ	356.647	23.101,10	64.773	0,79%	1,49%	22	23	7
SANTA FE	3.509.113	134.459,55	38.317	7,81%	8,69%	3	2	18
SANTIAGO DEL ESTERO	968.309	58.818,61	60.744	2,15%	3,80%	12	9	9
TIERRA DEL FUEGO	169.183	17.960,87	106.162	0,38%	1,16%	24	24	1
TUCUMÁN	1.674.622	67.517,31	40.318	3,73%	4,36%	6	7	15
TOTAL	44.938.712	1.547.055,79	34.426					

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión Federal de Impuestos y del INDEC

Es indudable que el número de habitantes de cada jurisdicción debe ser el principal indicador objetivo de distribución secundaria. Ya que es el que mejor expresa la magnitud de las necesidades de los ciudadanos que deben ser atendidas por el estado y su demanda por servicios gubernamentales. En las leyes de coparticipación anteriores a la actual este indicador fue el principal índice de distribución, sobre todo en la Ley 20.221 que rigió entre 1973 y 1984, en la que el porcentaje asignado a esta variable fue del 65%. No obstante, el grado de carencias o de demandas por servicios gubernamentales no es uniforme en toda la población. En el trabajo anterior estos autores proponían considerar las necesidades teniendo en cuenta el índice de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI)

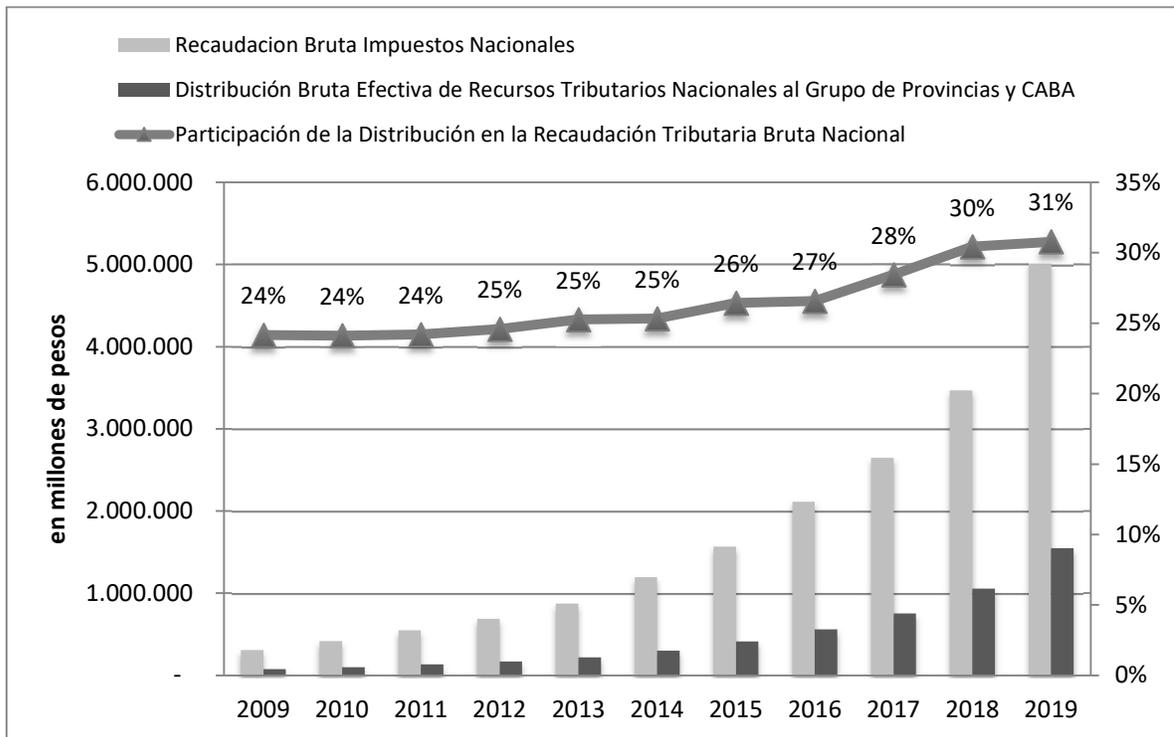
¹⁶ Este aumento de participación de la CABA no afectó a las demás jurisdicciones sino a la participación del nivel nacional según la Ley 23.548, cumpliéndose así con lo establecido en el quinto párrafo del artículo 75, inc. 2, de la Constitución Nacional.

que expresa las demandas de la población carenciada, el que debería ser acompañado por el índice de desarrollo humano (IDH), el cual señala el grado de prestación que está haciendo el sector público para atender las demandas de los habitantes de cada jurisdicción.¹⁷ La utilización de estos dos índices como distribuidores tiene un efecto netamente distributivo por lo que estaría en consonancia con los requerimientos del inciso 2 del Art. 75 de la C.N. (“...será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”). Es más, la utilización conjunta de ambos índices puede tener efecto positivo en el logro del objetivo buscado: en tanto el primero expresa las necesidades insatisfechas y contribuye a “cerrar las brechas de desarrollo”, el segundo incentiva la mejora en la prestación de servicios a la población evitando así la posibilidad de que se aliente el mantenimiento de las carencias para obtener más recursos del nivel superior.

Es interesante destacar que, si se considera el total de recursos recaudados por el sector público argentino, la distribución que el gobierno nacional realiza al conjunto de provincias y la CABA, no representó más que el 31% del total en 2019 como puede apreciarse en el Gráfico 3 (un 26% de promedio en los últimos 10 años).

En él cabe hacer la misma observación en relación con los datos de 2019, cuya estimación no ha tomado en cuenta la totalidad de los recursos.

Gráfico Nº 3 – Distribución Bruta al Grupo de Provincias y CABA

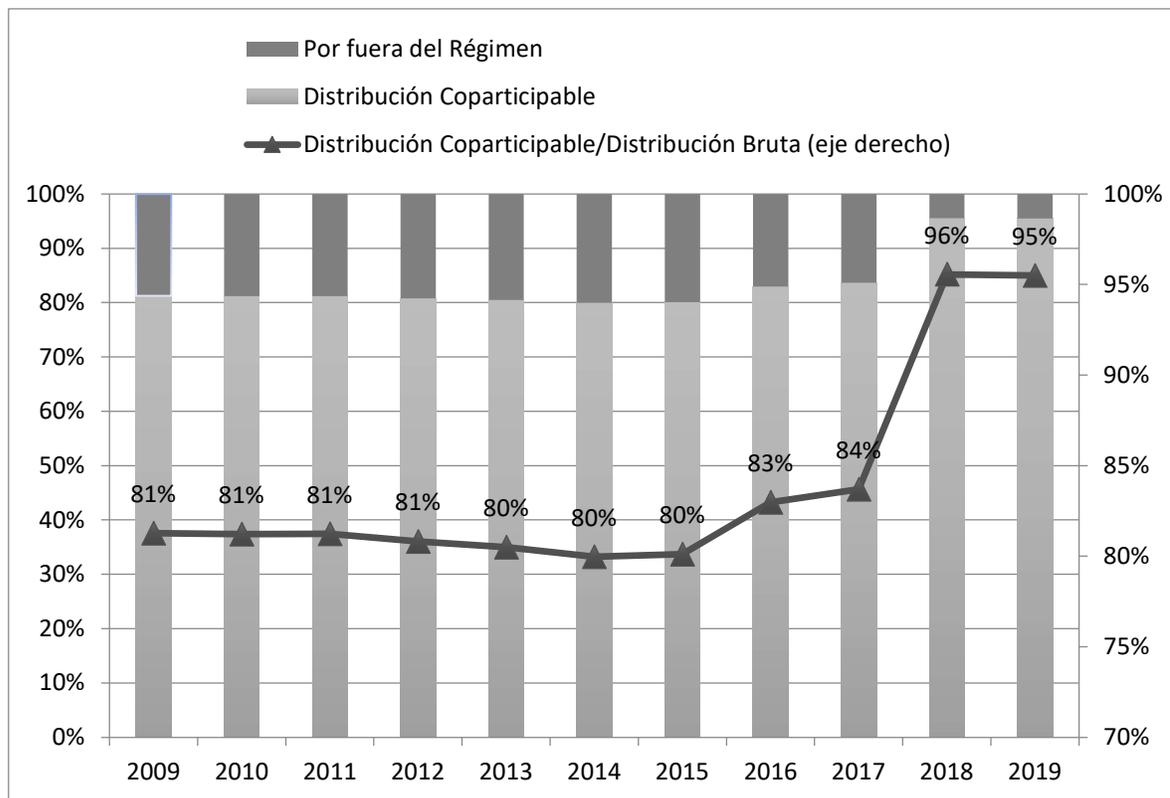


Fuente: Elaboración propia. Datos provenientes de la Comisión Federal de Impuestos y de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

¹⁷ El NBI toma en cuenta las carencias en cuanto a vivienda, condiciones sanitarias, hacinamiento, asistencia escolar y capacidad de subsistencia. El IDH se construye sobre la base de la esperanza de vida al nacer, el ingreso familiar per cápita y años de educación aprobados. Para una explicación más amplia véase VEGA, J. A., DIBLASI, J. V. y GONZÁLEZ OROZCO, M. F., “Una visión sobre el régimen de coparticipación federal” en 47^{as} Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas (Córdoba, septiembre 2014).

Otra cuestión para destacar es la significación relativa que tienen los recursos distribuidos a las jurisdicciones de segundo nivel por el gobierno nacional y que se realizan por fuera del régimen de coparticipación. Esto se puede observar en el gráfico siguiente.

Gráfico Nº 4 - Composición de la Distribución



Fuente: Elaboración Propia en base a datos provenientes de la Comisión Federal de Impuestos.

En el trabajo anterior, también se hizo referencia a la necesidad de tomar en cuenta la distribución geográfica del gasto del gobierno nacional ya que el mismo contribuye en crear capacidad fiscal en la jurisdicción que lo recibe, lo que ayuda a la captación de recursos fiscales propios, además de significar un importante estímulo a la actividad económica local.

Es por ello por lo que estos autores insisten en que esta distribución geográfica del gasto público nacional debería ser tomada para diseñar un indicador objetivo de distribución y que el mismo está en línea con lo establecido en la norma constitucional. Para una finalidad redistributiva sería conveniente utilizar la inversa del gasto federal asignado a cada jurisdicción.

En el cuadro 2 se puede apreciar la evolución del gasto público consolidado y la participación en él de cada nivel de gobierno.

Cuadro 2 - Gasto público consolidado por nivel de gobierno (1990 - 2017)

Año	en millones de \$				Distribución		
	Gasto Nacional SPNF	Gasto Provincial + CABA	Gasto Municipal	Gasto Consolidado	Nación	Provincias + CABA	Municipios
1990	12.362	6.090	1.308	19.760	62,56%	30,82%	6,62%
1991	30.389	16.935	4.048	51.372	59,15%	32,97%	7,88%
1992	36.613	24.036	5.406	66.055	55,43%	36,39%	8,18%
1993	38.676	29.630	6.696	75.002	51,57%	39,51%	8,93%
1994	42.545	32.148	7.244	81.938	51,92%	39,23%	8,84%
1995	44.059	32.828	6.830	83.717	52,63%	39,21%	8,16%
1996	43.997	32.397	6.733	83.128	52,93%	38,97%	8,10%
1997	46.753	34.703	7.446	88.902	52,59%	39,03%	8,38%
1998	47.321	37.119	8.114	92.554	51,13%	40,11%	8,77%
1999	49.870	38.860	8.328	97.058	51,38%	40,04%	8,58%
2000	49.587	38.477	8.079	96.143	51,58%	40,02%	8,40%
2001	48.740	39.068	7.842	95.650	50,96%	40,84%	8,20%
2002	46.878	36.687	7.420	90.984	51,52%	40,32%	8,15%
2003	58.302	43.335	9.066	110.703	52,67%	39,14%	8,19%
2004	64.015	53.484	11.543	129.041	49,61%	41,45%	8,94%
2005	84.378	69.782	15.109	169.268	49,85%	41,23%	8,93%
2006	103.472	89.370	19.392	212.233	48,75%	42,11%	9,14%
2007	151.230	115.898	24.248	291.376	51,90%	39,78%	8,32%
2008	209.602	154.821	29.946	394.369	53,15%	39,26%	7,59%
2009	269.648	188.218	39.887	497.753	54,17%	37,81%	8,01%
2010	349.761	233.120	53.062	635.943	55,00%	36,66%	8,34%
2011	483.379	321.079	67.297	871.756	55,45%	36,83%	7,72%
2012	612.582	395.714	80.614	1.088.910	56,26%	36,34%	7,40%
2013	805.180	518.257	111.522	1.434.959	56,11%	36,12%	7,77%
2014	1.194.778	712.808	152.103	2.059.689	58,01%	34,61%	7,38%
2015	1.543.603	1.001.733	211.377	2.756.712	55,99%	36,34%	7,67%
2016	2.251.148	1.370.538	270.355	3.892.041	57,84%	35,21%	6,95%
2017	2.741.553	1.824.430	362.836	4.928.819	55,62%	37,02%	7,36%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos provenientes de la Secretaría de Política Económica.

En el Cuadro 3 se muestra la distribución del gasto nacional (corriente y de capital) entre las distintas jurisdicciones. Como puede observarse, alrededor del 70% del total del gasto total es posible asignarlo geográficamente a las distintas jurisdicciones. El resto se distribuye entre gasto interprovincial, nacional, binacional y no clasificado.

Del gasto del gobierno nacional que puede asignarse geográficamente, más del 50% del mismo se vuelca en dos jurisdicciones, la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, lo cual deriva de que la primera es sede del gobierno federal y en la segunda están radicadas gran parte de los servicios atendidos por el gobierno federal (Defensa, entre otros).

Cuadro 3						
ADMINISTRACIÓN NACIONAL - COMPOSICIÓN DEL GASTO POR UBICACIÓN GEOGRÁFICA						
UBICACIÓN	2018 (\$)	2019 (\$)	2020 (\$)	2018 (%)	2019 (%)	2020 (%)
C. A. B. A.	613.424.264.113	966.449.170.414	1.332.216.965.397	18,66	21,16	21,32
Buenos Aires	715.085.996.859	821.782.067.519	1.168.776.261.526	21,76	18,00	18,71
Catamarca	18.267.714.335	26.040.434.879	37.006.513.564	0,56	0,57	0,59
Córdoba	136.203.314.038	185.823.321.717	265.280.554.180	4,14	4,07	4,25
Corrientes	40.196.246.692	59.096.262.565	84.350.522.479	1,22	1,29	1,35
Chaco	39.925.862.850	55.911.778.741	80.734.531.226	1,21	1,22	1,29
Chubut	32.317.291.629	47.280.950.839	68.200.848.764	0,98	1,04	1,09
Entre Ríos	48.519.622.758	64.143.796.901	90.940.442.476	1,48	1,40	1,46
Formosa	20.420.585.570	29.371.590.467	40.696.480.006	0,62	0,64	0,65
Jujuy	29.540.328.081	42.906.905.943	61.058.162.065	0,90	0,94	0,98
La Pampa	20.119.508.276	29.335.377.442	42.212.483.283	0,61	0,64	0,68
La Rioja	21.016.405.192	28.755.178.289	39.267.743.298	0,64	0,63	0,63
Mendoza	83.693.664.342	114.852.832.819	162.582.065.511	2,55	2,52	2,60
Misiones	41.982.783.842	60.828.987.582	85.831.083.737	1,28	1,33	1,37
Neuquén	29.822.684.724	43.055.817.336	61.671.605.010	0,91	0,94	0,99
Río Negro	47.072.135.619	66.891.082.549	96.014.693.810	1,43	1,46	1,54
Salta	56.924.399.610	77.044.103.858	109.455.346.933	1,73	1,69	1,75
San Juan	36.508.854.697	53.719.879.964	76.240.777.702	1,11	1,18	1,22
San Luis	21.458.503.682	30.692.451.090	44.359.081.501	0,65	0,67	0,71
Santa Cruz	26.914.004.099	27.025.690.768	36.041.174.147	0,82	0,59	0,58
Santa Fe	118.498.355.610	168.470.055.030	245.251.712.285	3,61	3,69	3,93
Sgo. del Estero	38.357.474.778	56.223.194.307	79.757.283.941	1,17	1,23	1,28
Tucumán	66.243.682.614	92.131.296.104	130.021.256.627	2,02	2,02	2,08
Tierra del Fuego	10.152.022.362	12.037.663.237	17.549.379.300	0,31	0,26	0,28
Total gto x juris.	2.312.665.706.372	3.159.869.890.360	4.455.516.968.768	70,37	69,19	71,31
Interprovincial	138.592.766.416	113.538.760.214	140.766.773.687	4,22	2,49	2,25
Nacional	530.579.973.918	720.046.715.507	788.104.576.117	16,14	15,77	12,61
Binacional	1.167.600.151	3.831.824.508	5.174.490.906	0,04	0,08	0,08
No Clasificado	303.581.633.530	569.354.728.908	858.193.595.053	9,24	12,47	13,74
TOTAL GASTOS	3.286.587.680.387	4.566.641.919.497	6.247.756.404.531	100,00	100,00	100,00

En el Cuadro 4 puede observarse el total y el porcentaje que se asigna a cada jurisdicción subnacional.

Cuadro 4

ADMINISTRACIÓN NACIONAL - COMPOSICIÓN DEL GASTO POR UBICACIÓN GEOGRÁFICA						
UBICACIÓN	2018 (\$)	2019 (\$)	2020 (\$)	2018 (%)	2019 (%)	2020 (%)
C. A. B. A.	613.424.264.113	966.449.170.414	1.332.216.965.397	26,52	30,59	29,90
Buenos Aires	715.085.996.859	821.782.067.519	1.168.776.261.526	30,92	26,01	26,23
Catamarca	18.267.714.335	26.040.434.879	37.006.513.564	0,79	0,82	0,83
Córdoba	136.203.314.038	185.823.321.717	265.280.554.180	5,89	5,88	5,95
Corrientes	40.196.246.692	59.096.262.565	84.350.522.479	1,74	1,87	1,89
Chaco	39.925.862.850	55.911.778.741	80.734.531.226	1,73	1,77	1,81
Chubut	32.317.291.629	47.280.950.839	68.200.848.764	1,40	1,50	1,53
Entre Ríos	48.519.622.758	64.143.796.901	90.940.442.476	2,10	2,03	2,04
Formosa	20.420.585.570	29.371.590.467	40.696.480.006	0,88	0,93	0,91
Jujuy	29.540.328.081	42.906.905.943	61.058.162.065	1,28	1,36	1,37
La Pampa	20.119.508.276	29.335.377.442	42.212.483.283	0,87	0,93	0,95
La Rioja	21.016.405.192	28.755.178.289	39.267.743.298	0,91	0,91	0,88
Mendoza	83.693.664.342	114.852.832.819	162.582.065.511	3,62	3,63	3,65
Misiones	41.982.783.842	60.828.987.582	85.831.083.737	1,82	1,93	1,93
Neuquén	29.822.684.724	43.055.817.336	61.671.605.010	1,29	1,36	1,38
Río Negro	47.072.135.619	66.891.082.549	96.014.693.810	2,04	2,12	2,15
Salta	56.924.399.610	77.044.103.858	109.455.346.933	2,46	2,44	2,46
San Juan	36.508.854.697	53.719.879.964	76.240.777.702	1,58	1,70	1,71
San Luis	21.458.503.682	30.692.451.090	44.359.081.501	0,93	0,97	1,00
Santa Cruz	26.914.004.099	27.025.690.768	36.041.174.147	1,16	0,86	0,81
Santa Fe	118.498.355.610	168.470.055.030	245.251.712.285	5,12	5,33	5,50
Santiago del Estero	38.357.474.778	56.223.194.307	79.757.283.941	1,66	1,78	1,79
Tucumán	66.243.682.614	92.131.296.104	130.021.256.627	2,86	2,92	2,92
Tierra del Fuego	10.152.022.362	12.037.663.237	17.549.379.300	0,44	0,38	0,39
Total clasificado por jurisdicción	2.312.665.706.372	3.159.869.890.360	4.455.516.968.768	100,00	100,00	100,00

Fuente (Cuadros 3 y 4): Ministerio de Economía de la Nación. Secretaría de Hacienda. Planillas anexas a los proyectos de Ley de Presupuesto de 2019 y 2020.

6. Las normas de responsabilidad fiscal

Otro aporte de los autores es su propuesta de introducir como indicadores objetivos para la distribución incentivos de responsabilidad fiscal. Esto está explicado en los trabajos anteriores y en éste se toma en cuenta lo propuesto en el último trabajo precedente.¹⁸

Estos indicadores de responsabilidad fiscal serían: la razón de ingresos corrientes a gastos corrientes, para representar el esfuerzo por lograr solvencia fiscal, la inversa de la razón de gasto en personal a gasto primario, para premiar el comportamiento anticlientelar y un indicador que cuantifica el esfuerzo fiscal para incentivar el esfuerzo de autofinanciamiento. Este indicador se define 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 y se expresa según la siguiente fórmula¹⁹:

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

Como se mencionó en el trabajo anterior, el uso de incentivos de esta naturaleza tiene como antecedente una ley coparticipación municipal de la provincia de Mendoza.²⁰

En el cuadro 5 se presenta el cálculo del esfuerzo fiscal para las provincias y la CABA para un número seleccionado de años. En él se puede apreciar la evolución de este índice.

Los indicadores aquí sugeridos podrían acentuar el logro del propósito que guio el dictado de la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal (25.917, sancionada en 2004 y luego reformada por la ley 27.428 de 2018²¹). El propósito de estos indicadores es el mismo que el de las normas establecidas por esa ley convenio, aunque en ella no se hace mención expresa del régimen de coparticipación federal. Es más, se podría decir que las variables tenidas en cuenta al definir los indicadores utilizados van de la mano con variables críticas identificadas en la ley, o son acorde a los distintos objetivos propuestos en su articulado. Por ejemplo, en la ley se propone el presupuesto equilibrado o superavitario e identificando como un destino no viable de los bienes de capital el uso en gasto corriente. Por lo tanto, el primero de los indicadores propuestos estaría avalado por esta ley. Todos los indicadores propuestos han sido diseñados para que sean coeficientes de distribución.

La ley de responsabilidad fiscal impone reglas en cuanto al crecimiento del gasto público, su relación con el incremento del PBI o PBG, el déficit y superávit presupuestario, el gasto en personal (su incremento), el número de empleados públicos, el endeudamiento y la administración de la deuda, el destino de los ingresos por la venta de bienes de capital, la información sobre el gasto tributario, cláusulas de fin de mandato, etc.

Es por ello por lo que es interesante citar algunas disposiciones de esta ley. El artículo 8 propone el cálculo de “parámetros e indicadores homogéneos de gestión pública que midan la eficiencia y eficacia en materia de recaudación y la eficiencia en materia de gasto público”. Este artículo, y el interés que se refleja en la eficiencia en

¹⁸ VEGA, J. A., ARAUJO FURLAN, S. G. y ZAVI, C. V., “La ley de coparticipación federal: una mora injustificada” en *52^{as} Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas* (Córdoba, UN Córdoba, 2019).

¹⁹ Este indicador ya fue utilizado en el trabajo anterior citado.

²⁰ La ley provincial 5379, aprobada por unanimidad por la Legislatura provincial durante la gestión del gobernador José O. Bordón (1987/1991) y que fuera recomendada por el Banco Mundial como modelo a seguir por las demás provincias. Esta ley fue derogada en 1996 y reemplazada por la 6396 (provisoria, pero aún vigente), abandonándose los incentivos citados. Puede encontrarse fundamentos a la utilización de índices como éstos en VEGA, J. A., DIBLASI, J. V. y GARCÍA OROZCO, J. C., “Bases para un nuevo régimen de coparticipación municipal de impuestos (Provincia de Mendoza)” en *43^{as} Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas* (Córdoba, UN Córdoba, 2010).

²¹ No obstante, las normas de estas leyes son exceptuadas de su cumplimiento por cuestiones coyunturales por acuerdos entre la Nación y las provincias por las leyes de Consenso Fiscal, sancionadas en 2017 (27.429), 2018 (27.469) y 2019 (27.542), también leyes convenio entre ambos niveles de gobierno.

la recaudación, da lugar a trabajar con indicadores de esfuerzo fiscal, resaltando, dada la capacidad fiscal de cada participante, el interés o voluntad de recaudar recursos tributarios propios.

El artículo 10 *quáter*, expone que “el Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se comprometen a no incrementar la relación de cargos ocupados en el Sector Público (en planta permanente, temporaria y contratada) existente al 31 de diciembre de 2017, respecto a la población proyectada por el INDEC para cada jurisdicción”. Este artículo resalta la importancia del gasto en personal cuando se plantea la temática de responsabilidad fiscal. Si bien toma de referencia el ratio de personal respecto de la población estimada, es válido pensar que también es importante tener presente el peso de este personal en las arcas de cada jurisdicción, a efectos de evitar que se difieran fondos de la prestación de servicios al gasto en personal, aunque el crecimiento de este acompañe al crecimiento poblacional estimado.

Cuadro 5
Estimación de esfuerzo fiscal por jurisdicción

Jurisdicción	Valor				Índice Base 100=1993		
	1993	2004	2014	2019*	2004	2014	2019*
CABA	1,68	1,40	1,24	1,29	83,17	73,88	76,77
Buenos Aires	1,06	1,22	1,23	1,28	114,62	116,19	120,54
Catamarca	0,65	0,43	0,37	0,40	66,44	56,67	60,88
Chaco	0,89	1,14	0,90	0,88	127,69	100,88	97,97
Chubut	0,69	0,82	1,01	0,96	117,59	145,61	137,71
Córdoba	1,30	0,96	1,17	1,18	73,86	90,36	90,87
Corrientes	0,85	0,66	0,82	0,82	77,92	97,36	96,33
Entre Ríos	0,90	1,01	1,01	0,92	111,87	112,04	102,00
Formosa	0,79	0,69	0,72	0,73	87,42	90,53	92,68
Jujuy	0,93	0,82	0,79	0,79	88,09	84,22	84,52
La Pampa	1,12	1,01	0,80	0,85	90,39	71,34	76,06
La Rioja	0,71	0,75	0,65	0,66	105,68	90,68	92,26
Mendoza	1,33	0,84	1,14	1,07	62,89	85,29	80,02
Misiones	0,98	1,31	1,93	1,70	134,65	197,35	174,62
Neuquén	0,89	1,11	1,08	1,07	124,47	121,18	119,41
Río Negro	1,16	1,12	1,09	1,06	96,69	94,25	91,21
Salta	1,12	1,26	0,98	1,00	112,54	86,97	89,28
San Juan	0,72	1,07	0,85	0,95	147,41	117,50	130,68
San Luis	0,98	1,03	0,91	0,99	104,75	93,18	100,45
Santa Cruz	0,88	0,93	1,03	0,96	106,50	117,92	109,02
Santa Fe	1,26	1,07	0,99	1,03	84,73	78,64	81,37
Santiago del Estero	0,70	0,84	0,62	0,66	120,17	88,89	95,16
Tucumán	0,98	1,31	1,68	1,71	132,79	170,37	173,85
Tierra del Fuego	1,41	1,20	0,99	1,07	85,13	70,22	76,12

*A partir de 2015 los valores estimados lo son sobre la base del valor promedio de los cinco años precedentes.

Por otra parte, también es necesario resaltar la mención en el artículo 18 bis de que se “acordarán la adopción de políticas tributarias, tendientes a armonizar y no aumentar la presión impositiva legal (...)”, que hace hincapié en la necesidad de armonizar la imposición. Esta disposición va de la mano con la propuesta de Piffano, en su trabajo antes citado, de armonizar los impuestos, especialmente en el caso de fuentes concurrentes de Nación y provincias.

No se discute aquí sobre el acuerdo entre el gobierno y las provincias establecido por esa ley, aunque se estima que el tema está estrechamente relacionado con el de distribución de recursos tributarios. Posiblemente ambos regímenes, el de coparticipación federal de impuestos y el de responsabilidad fiscal deberían estar contenidos en una misma norma legal y el órgano que establece la Constitución Nacional en el último párrafo el inciso 2 de su artículo 75, el organismo fiscal federal, debería tener el control y fiscalización del cumplimiento de los dos regímenes, cubriendo las funciones de los actuales, la Comisión Federal de Impuestos y el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, pudiéndose lograr de esa forma una adecuada coordinación fiscal entre ambos niveles de gobierno.

En el trabajo ya comentado de Piffano se advierte un criterio análogo: precisamente, en el anexo de su artículo incluye un anteproyecto de ley de coparticipación federal que titula “Proyecto de ley fiscal y financiera federal. Sistema federal de concertación para la coordinación y armonización fiscal y financiera interjurisdiccional” y en el cual introduce temas de responsabilidad fiscal.

Es decir, la coordinación fiscal entre ambos niveles de gobierno no puede quedar limitado a una distribución de competencias tributarias y al reparto de las recaudaciones del nivel superior, sino que sería conveniente que fuera más allá y cubra todos los aspectos de la política fiscal.

Este tema queda para una discusión posterior. El objetivo del presente trabajo se limita a la coparticipación federal de impuestos y las competencias tributarias de los distintos niveles de gobierno.

7. Un régimen de transición

Un cambio en la legislación que rige la distribución de recursos entre el gobierno nacional y el conjunto de provincias (incluida la CABA), con la adopción de criterios objetivos de reparto, tal como lo exige la norma constitucional de 1994, indudablemente ocasionará cambios en las participaciones de las distintas jurisdicciones en la masa coparticipable. En consecuencia, habrá ganadores y perdedores. Algunas jurisdicciones ganarán participación relativa y otras retrocederán en la suya. 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. Nadie debe 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 economía podrían incidir en que se modifiquen las normas y criterios que inicialmente se adopten.²²

8. Conclusiones

En el presente trabajo se procurado presentar una iniciativa orientada a una propuesta parcial de cómo debería diseñarse un futuro régimen de coparticipación federal de impuestos entre el gobierno nacional, las provincias y la CABA que conforme las exigencias de la Constitución Nacional (Art. 75, inc. 2 y cláusula transitoria 6ta.) sin pretender por ello agotar la discusión.

Se han analizado propuestas de otros autores y se ha llegado a la conclusión de ratificar el modelo expuesto en trabajos anteriores al presente, actualizando la información y procurando fundamentar debidamente la propuesta. Hasta ahora, después de un cuarto de siglo desde que se venciera el plazo determinado por la norma constitucional

²² La experiencia de la Provincia de Mendoza con su ley de coparticipación municipal ya citada (Ley 5.379 que rigió entre 1988 y 1996) es interesante al respecto: se aumentó la distribución primaria incluyendo en la masa coparticipable todos los tributos provinciales, las regalías y lo recibido por el régimen de coparticipación federal por lo que se incrementaron las participaciones de todos los municipios, de forma tal que ninguno de ellos perdió posición absoluta. Además, con el mejoramiento de la administración tributaria y el crecimiento de la economía, también el nivel provincial incrementó sus ingresos.

no ha habido acuerdos entre las jurisdicciones comprometidas que se tradujeran en proyectos que pudieran ser sometidos a análisis técnicos y políticos y, menos, que alcanzaran estado parlamentario.

Sin embargo, la opinión generalizada, tanto entre juristas, economistas y políticos consultados, es que es necesario llevar adelante una iniciativa al respecto. No escapa al juicio de los autores del presente que un acuerdo al respecto es de difícil concreción, en especial debido a que ninguna jurisdicción aceptaría perder posiciones absolutas, aunque los cambios en posiciones relativas serían inevitables.

Conforme a este criterio, se insiste en proponer un régimen que, además de ser inclusivo de todos los tributos que recauda el gobierno nacional incluidos los aranceles aduaneros y con la única exclusión de las contribuciones de la seguridad social, las que se justifican por su exclusivo destino, tenga en cuenta indicadores objetivos de distribución basados en el número de habitantes, como expresión de la demanda de servicios gubernamentales y por lo tanto sería una expresión del principio de correspondencia fiscal (a pesar de las opiniones contrarias de los autores citados) ya que podría sostenerse en que todos los ciudadanos son iguales ante la ley por lo que no debería, conforme a este principio, establecer preferencias discriminatorias. Sin embargo, los patrones de equidad predominantes exigen atender demandas redistributivas por lo que se propone completar aquel indicador con otros que persigan este objetivo. En función de ello se propone aquí utilizar el índice de desarrollo humano (IDH) y el de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI). Este último indicador tiene por objeto “cerrar las brechas de desarrollo” entre las provincias asignando recursos en función de las necesidades de servicios gubernamentales (toma en cuenta la calidad de la vivienda, sus condiciones sanitarias, el hacinamiento, la asistencia escolar y la capacidad de subsistencia). El IDH, por su parte, compensaría la tendencia negativa del anterior alentando el mejoramiento de la calidad de vida ya que toma en cuenta la esperanza de vida al nacer, el ingreso familiar per cápita y los años de educación aprobados).²³

Asimismo, se propone aquí, reiterando el criterio expuesto en el trabajo anterior, 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. Se destaca que más del 50% de este gasto asignado geográficamente se radica en dos jurisdicciones: la CABA 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.

También se reitera aquí la propuesta de que el nuevo régimen que se adopte incluya 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 tal como fue definido más arriba. 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.²⁴

Con el cálculo de estos indicadores se apoyan las estimaciones de dos ejercicios de simulación que se acompañan, dando a cada uno de ellos, excepto al primero, ponderaciones distintas. No escapa al criterio de estos autores, como se expuso en trabajos anteriores, que un nuevo régimen de coparticipación federal deberá resultar del acuerdo político entre las partes integrantes (Nación, provincias y CABA). Pero, desde la perspectiva técnica y académica de

²³ En los trabajos anteriores citados se tomó el indicador NBI por porcentaje de *hogares* con necesidades básicas insatisfechas. En esta oportunidad se ha tomado el índice de porcentaje de *habitantes* con NBI. En lo que respecta al IDH (utilizado en las propuestas incluidas en trabajos anteriores), en esta oportunidad, debido a la disponibilidad de información se ha utilizado una aproximación del mismo: el índice de desarrollo sostenible provincial (IDSP), que es armado también por el PNUD. 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). El dato utilizado para este indicador corresponde a 2016 ya que es el último publicado.

²⁴ Estos dos cocientes están calculados sobre la base de los primeros 3 trimestres del 2019 por ser la información disponible al momento de cerrar este trabajo.

los autores del presente, además de sostener fundadamente los indicadores de reparto propuestos, se acepta que las ponderaciones aquí utilizadas para éstos son sólo ilustrativas (aunque suficientemente razonables). Las que se adopten en la norma que finalmente se sancione responderá a criterios políticos y prácticos y, se espera, suficientemente racionales como para darle una institucionalidad duradera.

Finalmente, cabe apuntar que sería recomendable que el nuevo régimen de coparticipación federal que se diseñe incluya otras normas referidas a la responsabilidad fiscal como la constitución de un fondo anticíclico (depositado en el Banco Central y con competencia de éste en su disposición) y otro para atender emergencias. Sería recomendable que este último fuera administrado por un organismo o comisión del órgano fiscal federal, en lugar del actual fondo de Aportes del Tesoro Nacional que puede estar sujeto a aplicaciones de carácter clientelar.²⁵

²⁵ La experiencia de la Provincia de Mendoza sobre estos dos componentes propuestos puede ser interesante. La Ley provincial 7314 establece un fondo anticíclico que se constituye con un mínimo del 50% del excedente de recursos corrientes de rentas generales, de cualquier origen, que se produzca respecto del cálculo previsto en el Presupuesto. Además establece un fondo anticíclico municipal integrado por un diez por ciento (10%) del excedente de recursos corrientes participables a ese nivel de gobierno que se produzca respecto del cálculo previsto en el Presupuesto. Este excedente de recursos se debe distribuir entre los diferentes fondos anticíclicos municipales según el índice general de reparto que establece la ley de coparticipación municipal de la Provincia. Respecto del fondo de emergencia, la anterior ley de coparticipación municipal (Ley 5379 ya citada), destinaba el 3% de los recursos que se participaban a los municipios a un fondo que era administrado por un órgano colegiado compuesto por intendentes municipales y funcionarios provinciales. Los aportes a municipios podían ser reintegrables o no según la naturaleza de la emergencia.

9. Ejercicios de Simulación

Cuadro 6 – Ejercicio de Simulación 1

Jurisdicción	Población % Ponderado	Inversa del Gasto Geográfico Nacional % Ponderado	Gasto Primario/Gasto Personal % ponderado	Ingresos Corrientes/Gasto s Corrientes % Ponderado	EF1 % Ponderado	IDH (IDSP)% ponderado	NBI % ponderado	Participación Total Propuesta 2020 (%)	Participación Total Propuesta 2020	Participación Efectiva 2019 (%)	Participación Efectiva 2019 (Millones de \$)
Ponderador en %	50	15	5	5	5	10	10				
Buenos Aires	19,3265	0,0347	0,2118	0,1856	0,27	0,4312	3,4626	23,92%	370.044	20,48%	316.842
CABA	3,4180	0,0295	0,1973	0,2141	0,27	0,6142	0,3827	5,12%	79.284	5,47%	84.554
Catamarca	0,4582	1,0952	0,1757	0,2210	0,08	0,4165	0,1065	2,56%	39.536	2,52%	39.019
Chaco	1,3269	0,5101	0,2040	0,1910	0,18	0,3381	0,4898	3,24%	50.160	4,61%	71.270
Chubut	0,6773	0,6032	0,1653	0,1877	0,20	0,4615	0,1158	2,41%	37.284	1,50%	23.204
Córdoba	4,1416	0,1535	0,2661	0,2041	0,25	0,4196	0,5773	6,01%	92.939	8,50%	131.525
Corrientes	1,2362	0,4826	0,2193	0,2074	0,17	0,3622	0,3892	3,07%	47.443	3,47%	53.744
Entre Ríos	1,5279	0,4446	0,2031	0,1846	0,19	0,4382	0,2821	3,27%	50.617	4,53%	70.067
Formosa	0,6678	0,9710	0,2497	0,2157	0,15	0,3498	0,2690	2,88%	44.491	3,36%	52.049
Jujuy	0,8483	0,6647	0,1692	0,1905	0,16	0,4010	0,2455	2,68%	41.515	2,62%	40.461
La Pampa	0,3955	0,9722	0,2356	0,2224	0,18	0,4064	0,0361	2,45%	37.832	1,78%	27.564
La Rioja	0,4321	0,9918	0,1821	0,1761	0,14	0,4157	0,1069	2,44%	37.775	1,91%	29.492
Mendoza	2,1919	0,2483	0,1901	0,1948	0,22	0,4560	0,3603	3,86%	59.768	3,84%	59.390
Misiones	1,3878	0,4689	0,2598	0,2156	0,35	0,4266	0,4238	3,54%	54.725	3,08%	47.604
Neuquén	0,7293	0,6624	0,1955	0,1932	0,22	0,4428	0,1445	2,59%	40.071	1,65%	25.510
Río Negro	0,8212	0,4264	0,1639	0,1876	0,22	0,4374	0,1533	2,41%	37.282	2,35%	36.380
Salta	1,5650	0,3702	0,1666	0,1962	0,21	0,3599	0,5916	3,46%	53.498	3,53%	54.591
San Juan	0,8599	0,5309	0,2440	0,2469	0,20	0,4250	0,1926	2,70%	41.719	3,11%	48.176
San Luis	0,5585	0,9292	0,2281	0,2848	0,21	0,4490	0,0957	2,75%	42.557	2,18%	33.754
Santa Cruz	0,3968	1,0553	0,2137	0,1890	0,20	0,4397	0,0616	2,56%	39.530	1,49%	23.101
Santa Fe	3,9043	0,1693	0,2327	0,1983	0,21	0,4289	0,5899	5,74%	88.761	8,69%	134.460
Santiago Del Estero	1,0774	0,5073	0,2439	0,3142	0,14	0,2427	0,3904	2,91%	45.085	3,80%	58.819
Tierra Del Fuego	0,1882	2,3692	0,2232	0,2018	0,22	0,4227	0,0436	3,67%	56.814	1,16%	17.961
Tucumán	1,8632	0,3096	0,1595	0,1774	0,36	0,4149	0,4890	3,77%	58.324	4,36%	67.517
Total	50,00	15,00	5,00	5,00	5,00	10,0	10,00	100,00%	1.547.056	100,0%	1.547.056

Cuadro 7 – Ejercicio de Simulación 2

Jurisdicción	Población % Ponderado	Inversa del Gasto Geográfico Nacional % Ponderado	Gasto Primario/Gasto Personal % ponderado	Ingresos Corrientes/Gastos Corrientes % Ponderado	EF1 % Ponderado	IDH (IDSP) % ponderado	NBI % ponderado	Participación Total Propuesta 2020 (%)	Participación Total Propuesta 2020	Participación Efectiva 2019 (%)	Participación Efectiva 2019 (Millones de \$)
Ponderador en %	50	12,5	4,17	4,17	4,17	12,5	12,5				
Buenos Aires	19,3265	0,0289	0,1765	0,1547	0,22	0,5390	4,3282	24,78%	383.302	20,48%	316.842
CABA	3,4180	0,0246	0,1644	0,1785	0,22	0,7678	0,4784	5,26%	81.309	5,47%	84.554
Catamarca	0,4582	0,9127	0,1464	0,1841	0,07	0,5206	0,1331	2,42%	37.499	2,52%	39.019
Chaco	1,3269	0,4251	0,1700	0,1592	0,15	0,4227	0,6122	3,27%	50.558	4,61%	71.270
Chubut	0,6773	0,5027	0,1377	0,1564	0,17	0,5768	0,1448	2,36%	36.537	1,50%	23.204
Córdoba	4,1416	0,1279	0,2218	0,1701	0,20	0,5245	0,7217	6,11%	94.554	8,50%	131.525
Corrientes	1,2362	0,4022	0,1827	0,1728	0,14	0,4527	0,4865	3,07%	47.567	3,47%	53.744
Entre Ríos	1,5279	0,3705	0,1692	0,1538	0,16	0,5477	0,3526	3,28%	50.763	4,53%	70.067
Formosa	0,6678	0,8092	0,2081	0,1797	0,13	0,4372	0,3362	2,77%	42.786	3,36%	52.049
Jujuy	0,8483	0,5539	0,1410	0,1588	0,14	0,5012	0,3069	2,65%	40.951	2,62%	40.461
La Pampa	0,3955	0,8102	0,1963	0,1854	0,15	0,5080	0,0452	2,29%	35.399	1,78%	27.564
La Rioja	0,4321	0,8265	0,1518	0,1468	0,11	0,5196	0,1337	2,32%	35.962	1,91%	29.492
Mendoza	2,1919	0,2069	0,1584	0,1623	0,18	0,5700	0,4503	3,92%	60.720	3,84%	59.390
Misiones	1,3878	0,3907	0,2165	0,1797	0,30	0,5332	0,5297	3,53%	54.664	3,08%	47.604
Neuquén	0,7293	0,5520	0,1629	0,1610	0,19	0,5536	0,1807	2,52%	39.060	1,65%	25.510
Río Negro	0,8212	0,3553	0,1366	0,1563	0,18	0,5468	0,1917	2,39%	36.994	2,35%	36.380
Salta	1,5650	0,3085	0,1388	0,1635	0,17	0,4498	0,7395	3,54%	54.750	3,53%	54.591
San Juan	0,8599	0,4424	0,2034	0,2057	0,16	0,5313	0,2408	2,65%	40.965	3,11%	48.176
San Luis	0,5585	0,7743	0,1901	0,2373	0,17	0,5613	0,1197	2,61%	40.416	2,18%	33.754
Santa Cruz	0,3968	0,8794	0,1781	0,1575	0,17	0,5497	0,0770	2,40%	37.196	1,49%	23.101
Santa Fe	3,9043	0,1411	0,1939	0,1652	0,18	0,5361	0,7374	5,86%	90.602	8,69%	134.460
Santiago Del Estero	1,0774	0,4227	0,2033	0,2619	0,12	0,3034	0,4880	2,87%	44.430	3,80%	58.819
Tierra Del Fuego	0,1882	1,9744	0,1860	0,1682	0,19	0,5283	0,0545	3,29%	50.836	1,16%	17.961
Tucumán	1,8632	0,2580	0,1329	0,1479	0,30	0,5187	0,6112	3,83%	59.234	4,36%	67.517
Total	50,00	12,50	4,17	4,17	4,17	12,5	12,50	100,00%	1.547.056	100,00%	1.547.056

Bibliografía

- Argentina, Consejo Empresario Argentino. (2000). *Propuesta de federalismo fiscal*. Buenos Aires.
- MUSGRAVE, R. A. Y MUSGRAVE, P. B. (1991). *Hacienda pública teórica y aplicada* (5ta. ed.). Madrid; McGraw Hill.
- MUSGRAVE, R. A. (1973). *Sistemas fiscales*. Madrid; Aguilar.
- PORTO, A. (2018). *Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales a nivel subnacional en Argentina*. Documento para discusión N° IDB-DP-494, BID.
- RUARTE BAZÁN, R. (2016). *Algunos mitos y realidades del federalismo fiscal argentino*, 49° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba.
- PÉREZ HUALDE, A. (1999). *Coparticipación federal de impuestos en la Constitución Nacional*. Buenos Aires; Depalma.
- PIFFANO, H. P. (2019). *Una nota sobre la propuesta para el nuevo acuerdo fiscal y financiero federal y proyecto de ley convenio*, 52° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba.
- VEGA, J. A., DIBLASI, J. V. y GARCÍA OROZCO, 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.