



*Universidad Nacional del Comahue*

*Facultad de Economía y Administración*

*Especialización en Tributación*

***“Propuestas de parámetros para la distribución  
primaria y secundaria, en el Régimen de  
Coparticipación Federal de Impuestos”***

Índice.	Págs.
Resumen.....	4
1. Introducción	
1.1. Marco teórico.....	5
1.2 Metodología.....	6
2. Objetivos del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos según la Constitución Nacional	
2.1. Competencia y funciones asignadas.....	8
2.2 Criterios objetivos de reparto.....	9
2.3 Equidad.....	9
2.4 Solidaridad.....	11
2.5 Grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades.....	11
3.1 Distribución primaria.....	13
3.2 Distribución Secundaria.....	22
3.2.1 Índices basados en aspectos poblacionales.....	23
3.2.2 Índices basados es aspectos de desarrollo humano. ....	25
3.2.3. Índices basados en aspectos territoriales.....	30
4 Federalismo	
4.1 Federalismo en Argentina.....	33

4. 2 Federalismo comparado.....	36
4.2.1 El Caso de Australia.....	37
4.2.2 El caso de Canadá.....	40
4.2.3. El caso de Brasil.....	42
4.3. Resumen y aportes para la construcción de índices.....	44
5. Conclusión.....	45
6. Anexos	
6.1.Gasto consolidado 2016 por jurisdicciones en pesos.....	47
6.2 Evolución de las necesidades básicas insatisfechas en Argentina (1980-2010).....	48
7. Bibliografía	
7.1 Jurisprudencia.....	49
7.2 Doctrina.....	49
7.3 Recursos Digitales.....	51

## 1. Resumen

El presente trabajo tiene como objeto realizar algunos aportes para la construcción de índices, referidos a los criterios distribución primaria y secundaria que la Constitución Nacional establece para el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

En este sentido, cabe recordar que La Corte Suprema de Justicia de la Nación, destacó hace cuatro años, en el Fallo Provincia de Santa Fe Provincia de c/ Estado Nacional s/acción declarativa de inconstitucionalidad: “han transcurrido casi 19 años de la fecha fijada en la disposición transitoria sexta de la Constitución Nacional (CN) para establecer un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 75° y la reglamentación del organismo federal”. (Sentencia del 24/11/2015 Fallos: 338:1356)

En la actualidad, los criterios de reparto no dan cumplimiento a lo que nuestra Constitución Nacional ordena en su artículo 75°, inciso 6°, en donde establece que “la distribución entre la Nación y las Provincias contemplará criterios objetivos de reparto y que será equitativa, solidaria y dará prioridad a un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en toda la Nación”

Las alternativas posibles serían índices basados en:

- 1) Competencia y funciones asignadas.
- 2) Criterios objetivos de reparto.<sup>1</sup>
- 3) Equidad.
- 4) Solidaridad.

---

<sup>1</sup> Existen diversos criterios en cuanto a la justicia, en términos del reparto de la riqueza. Entre los más importantes se encuentran: la teoría del consenso expuesta por Rawls y la del libertarismo enunciada por Nozick. La primera, reconoce una sociedad más justa partiendo de un contrato social ( Rawls J, 1971) La segunda, pregona en primera medida que la justicia depende del libre ejercicio de los derechos de cada uno (Nozick P, 1974). El desarrollo del presente se basa en la teoría del consenso social esgrimida por Rawls.

5) Grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades.

La propuesta, en relación a la construcción de índices, es considerar parámetros, que permitirán tener en cuenta las disparidades regionales que surgen como consecuencia, en parte, de la amplia extensión del territorio nacional. Estos parámetros podrían ser:

- cantidad población,
- necesidades básicas insatisfechas, e
- índice de desarrollo humano.

A tal efecto, se hace referencia al aporte de la Doctrina de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE (2006), que se verá en distintos documentos referidos al análisis del Federalismo Fiscal en diversos países.

No se puede ignorar que cualquier solución que se proponga, con respecto a la utilización de determinados índices para atender al problema, no deja de ser de naturaleza política. Sin que ello pueda ser obstáculo, -como lo ha dicho la CSJN- (“Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, sentencia del 24/11/2015 Fallos: 338:1356.), para justificar la inmovilización en el accionar para resolver esta situación.

## **1.1 Introducción**

### **1.1. Marco teórico**

El trabajo se basa en los aportes de Piffano (1998), en cuanto a su clasificación y desarrollo de los criterios de reparto enunciado en la Constitución Nacional. En el trabajo del autor se exponen diversos argumentos conceptuales, referidos a criterios que se han ideado para el reparto de los recursos tributarios. Además se manifiestan distintos regímenes de transferencias interjurisdiccionales, dentro de un sistema federal de gobierno.

Se utiliza el trabajo de Porto (2003), para establecer las distintas etapas que se sucedieron en la coparticipación de impuestos en la Argentina. En este trabajo, el autor, brinda una perspectiva histórica sobre el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. El detalle de cada periodo histórico puede brindar enseñanzas para mejorar nuestro actual sistema. Postula entre el enfoque de la eficiencia económica y la equidad distributiva.

El informe del Consejo Federal de Inversiones (2014), sobre el federalismo fiscal en Argentina y el mundo, ayuda a tener una visión amplia. El informe recuerda que desde la teoría de las finanzas públicas, existe un amplio abanico de posibilidades, en cuanto al diseño de competencias intergubernamentales, manifestando la existencia de diferentes debates teóricos que se suscitan en relación, a cómo lograr un mecanismo de federalismo fiscal, eficiente y sostenible. Ello, sin dejar de lado, la reducción de las disparidades de recursos y oportunidades dentro de los territorios nacionales.

Por último, como marco teórico, también se utilizaron diversos informes de la OCDE. En colaboración con los gobiernos<sup>2</sup>. Se seleccionan los informes de la actividad económica que se realizaron para Canadá y Australia, ambos del año 2006. Para el caso de Brasil se utiliza un artículo de la CEPAL, escrito por Rodríguez Alfonso (2004). Estos informes hablan de cómo se puede lograr un camino sostenible en relación a las finanzas públicas y cómo lograr un buen funcionamiento a través de un federalismo fiscal cooperativo.

## **1.2. Metodología**

La economía como ciencia, siempre se plantea interrogantes. Este trabajo al tratarse de una investigación documental, se basa en la consulta e investigación de diversas fuentes de información, para dar respuesta a los interrogantes que se plantean en el trabajo. Estos

---

<sup>2</sup> Este organismo, tiene como fin, favorecer el diseño de políticas en pos de mejorar el bienestar de las personas.

interrogantes se refieren a como establecer los parámetros a utilizar en la distribución primaria y secundaria en el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, para que se adecuen a lo establecido por la Constitución Nacional. Se aplican un conjunto de fundamentos teóricos a la problemática estudiada. Posteriormente se utiliza distintas variables numéricas, y a posteriori se analizaron los datos obtenidos.

La hipótesis de investigación de este trabajo se basa en que es posible establecer una serie de parámetros, a utilizar en el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, a los fines de cumplir con los criterios de equidad, solidaridad, y grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades que establece nuestra Constitución Nacional.

Se mencionan a continuación, brevemente, algunos aspectos utilizados para la realización de este trabajo.

En cuanto al diseño de la investigación: la finalidad de la búsqueda se orienta a la obtención de resultados que puedan comprobar, la importancia en la descentralización de la ejecución del gasto. Las variables utilizadas, para el caso, hacen referencia a la población, al territorio, al grado de satisfacción de necesidades básicas y la sustentabilidad.

La información recolectada surge de bases de datos perteneciente a Organismos de carácter oficial de la República Argentina e instituciones internacionales. A nivel nacional se utilizaron datos del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), y de la AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos), entre otras instituciones. En el plano internacional de utilizaron datos del Banco Mundial, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y de la OCDE.

En cuanto a los procedimientos utilizados, los distintos valores o datos se sometieron a diversos cálculos. Se aplicaron porcentajes a los fines de obtención de nuevos datos que nos permitan respaldar la propuesta. En el análisis de datos se presenta la información obtenida con las distintas técnicas empleadas. Se expusieron los resultados a través de diversas tablas. Los objetivos propuestos, se pudieron lograr mediante el cumplimiento de la hipótesis de investigación.

Se recurre a métodos cuantitativos para responder cuestionamientos. Estos pueden ser útiles para interpelar la realidad económica y realizar algún tipo de predicción. Este tipo de análisis permite una visión objetiva del problema, pudiendo a veces, a través de datos, representar la realidad social.

## **2. Objetivos del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos**

Nuestra Carta Magna enuncia en su artículo 75°, inc. 2°, entre sus líneas, distintos objetivos que deben orientar al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos de nuestro país. Los mismos tratan de resguardar el crecimiento armónico y equitativo propiciando el bien de todos y cada uno de los habitantes de la República. A continuación se analiza de manera sintética cada uno de ellos, a fin de poder enmarcar la posterior propuesta.

### **2.1 Competencia y funciones asignadas**

Este parece ser, de acuerdo a la voluntad de los constituyentes, el principio fundamental en que debe basarse el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos al ubicarlo, en primer lugar.

Parece sumamente razonable este principio, que vincula la obtención de ingresos con las funciones que deba realizar cada jurisdicción; para que se cuente con los fondos suficientes

para hacer frente a un determinado gasto, consecuencia de llevar a cabo las diversas tareas encomendadas.

## **2.2 Criterios objetivos de reparto**

La Constitución Argentina establece que el acuerdo debería someterse a determinados criterios que se materializan en parámetros o indicadores, que tengan como base la “objetividad”; para de esta forma salvaguardarlo a posibles discrecionalidades y/o cualquier arbitrariedad que pudiere originarse por cualquiera de las jurisdicciones participantes del acuerdo.

Por último, se debe mencionar que la Carta Magna no dejó establecido un coeficiente de distribución fijo. Es decir, dejó la decisión del quantum a determinarse en función de acuerdos políticos basados en la racionalidad, que obviamente deberían estar justificados.

## **2.3 Equidad**

Existen diversos enfoques en relación al concepto de equidad. Se mencionan a continuación brevemente, los que se consideran más importantes, a los fines de enmarcar la propuesta.

En primer lugar tenemos al enfoque clásico. Este es el desarrollado por Aristóteles, tomado luego por Tomás de Aquino en la edad media. El mismo se centra en la justicia conmutativa y en la justicia distributiva. Hace referencia al intercambio de bienes y servicios mediante un precio justo (justicia conmutativa) y a la distribución del producto social entre ciudadanos (justicia distributiva). En segundo lugar, tenemos el enfoque moderno<sup>3</sup> cuya visión tiene como eje fundamental la igualdad de derechos. Critica la forma de organización

---

<sup>3</sup> Este enfoque se empieza a desarrollar en el siglo XVIII, investigado y descrito por el historiador inglés Richard Tawney.

social basada en los privilegios y la discriminación. Por último, el enfoque contemporáneo<sup>4</sup>, amplía las perspectivas del enfoque anterior. Considera que la igualdad jurídica no es la condición necesaria y suficiente para la igualdad de oportunidades. La igualdad solo se logra mediante la construcción de sociedades equitativas, libres de la influencia del status, la riqueza y el poder.

Considerando el principio de equidad, en relación a la materia que convoca el presente trabajo, hace referencia al reparto de los fondos, fruto de la recaudación, en relación al aporte que realizó cada jurisdicción a la masa coparticipable. Implica de alguna manera reconocer el esfuerzo fiscal (correspondencia fiscal<sup>5</sup>).

Es importante destacar que este principio adquiere especial importancia en lo referido a la distribución secundaria, es decir, aquella que surge de asignar los recursos, una vez detraídos los porcentajes correspondientes a la Nación, los Aportes al Tesoro Nacional (ATN) y un fondo especial para compensar un trato desfavorable hacia determinadas provincias(distribución primaria).

## **2.4 Solidaridad**

El acuerdo debería ser solidario, haciendo referencia principalmente a aspectos de desarrollo territorial, a los fines de efectuar una redistribución de los ingresos en todo el territorio Nacional. Al referirse a cuestiones territoriales este principio tiene como sustento la concepción de federalismo, pilar fundamental de Nación Argentina, tema que se abordará más adelante.

---

4 Doctrina sostenida por la CEPAL, entre alguno de sus exponentes podemos mencionar a Raúl Prebisch, político y economista argentino, quien desarrollo su trabajo durante el siglo XX.

5 Se menciona que este es uno de los criterios, pero no el único que se considera equitativo.

El principio de solidaridad entra de alguna manera en conflicto con el principio de equidad, en tanto y en cuanto el mismo establecía que una jurisdicción debería, percibir fondos de acuerdo a lo que la misma aportó. Ello implica resignar parte de lo que le correspondería en pos de beneficiar a otras jurisdicciones, que generan menos recursos, que no pueden hacer frente por si mismas a cumplir determinados objetivos de desarrollo.

## **2.5 Grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades**

Este principio es sin duda el más difícil de alcanzar debido a que intervienen diversos objetivos para poder lograrlo. Requiere asimismo un alto grado de armonización. Este requisito forma parte también de un eje definido en nuestra Constitución Nacional (CN) en los incisos 2, 8 y 19 del artículo 75. En el inciso 8, se establece: “ Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración Nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión”.

Así también en su cláusula sobre el desarrollo humano la Constitución Nacional recita “Corresponde al Congreso...Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones” (Constitución Nacional, art 75°, inc. 19°.

Se debe entonces entender el sistema de coparticipación como una de las partes del eje que la Constitución prevé para nuestro desarrollo federal. Continuando con el análisis, el Régimen escogido, es una de las formas de distribución de recursos entre los distintos niveles de gobierno que tiene el Estado, pero no la única. La utilización del sistema de coparticipación, es fruto de la construcción social y política a la que arribó la Argentina, entendiéndose que contribuye a poder cumplir con los fines del Estado. Como bien sabemos, la

política fiscal constituye una de las herramientas que tiene el Estado para poder intervenir en la economía pero, por supuesto, que no es la única, ni la más importante.

Retomando el texto de la Constitución, se puede pensar el “*grado equivalente de desarrollo*” como una orientación del gasto que permita mejorar los sistemas de comunicación terrestres, marítimos, realizar obras de infraestructura a los fines de garantizar el servicio de energía, el servicio de agua potable, alentando la inversión pública. Se puede considerar que la calidad de vida tiene que ver con orientar o priorizar la utilización los fondos en el sistema de salud, se entiende el concepto de salud de una manera integral, es decir, incluyendo cuestiones relativas al deporte y a la cultura. Por último, en cuanto al logro de la igualdad de oportunidades se puede pensar en el desarrollo de la enseñanza en todos sus niveles, asociados a una vivienda digna y a planes de inclusión social para aquellos que gozan de una situación desfavorable, y que por sí mismos les es muy difícil ingresar al sistema del empleo formal.

En este sentido, “Existe una preocupación mayor por el aumento de la desigualdad y la falta de oportunidades y por la forma que estas dos tendencias, que van de la mano están cambiando nuestras economías, nuestras políticas democráticas y nuestras sociedades” (Stiglitz, 2012, p 4). La idea de que los pobres son pobres porque quieren o porque no tiene iniciativa o por que no aprovechan sus oportunidades es un de las ideas en que se basa el concepto de meritocracia del capitalismo, para justificar la pobreza. Esto genera una percepción de que “el otro” es ajeno, por qué decidió de alguna manera no estar incluido en la sociedad, al no esforzarse lo suficiente para merecerla, consideramos al “otro” distante de la realidad de cada uno, pensando que ser pobre es una especie de “estado mental” y no la consecuencia de un sistema que muchas veces excluye.

### **3. Parámetros que se proponen para la distribución de Recursos**

En esta parte del trabajo, se enunciarán algunos indicadores, que pueden dar respuesta a los principios constitucionales que anteriormente se han desarrollado en forma breve. Los aportes son solo miradas que tienden a profundizar, en pequeña medida, la discusión sobre el Régimen actual de Coparticipación Federal.

#### **3.1 Distribución primaria**

La Ley N° 23.548, es la norma que rige nuestro actual Régimen de Coparticipación. Fue sancionada el 7 de enero de 1988, en ella se estableció su prórroga automática ante la inexistencia de un régimen sustitutivo de la misma. Esta Ley amplió la masa coparticipable, en relación a la Ley anterior N° 20.221, ya que se incluyeron en el régimen, todos los impuestos nacionales existentes o a crearse y además estableció porcentajes fijos en vez de la utilización de parámetros para la distribución secundaria. Si bien ha sufrido numerosas modificaciones, es en la actualidad la norma principal que rige nuestro actual Régimen de Coparticipación. Se debe mencionar, que no la totalidad de los recursos tributarios forman parte de la masa coparticipable. Antes de que se produzca la primera distribución de la masa coparticipable, muchos recursos tributarios ya han sido asignados a otros organismos o se han utilizado para el cumplimiento de objetivos específicos.

Como una aproximación a la idea, observemos los recursos tributarios que recaudo la Administración Federal de Ingresos Públicos (Tabla .1), en el año 2016:

**Tabla 1. Recaudación Administración Federal de Ingresos Públicos año 2016.**

<b>Recaudacion Administracion Federal de Ingresos Publicos 2016</b>	
<i>En millones de pesos</i>	
<i>Impuestos</i>	\$ 1.402.679,00
<i>Recursos de la Seguridad Social</i>	\$ 723.953,00
<i>Recursos Aduaneros</i>	\$ 142.463,00
<i>Otros sin asignar</i>	\$ 3.952,00
<i>Total</i>	\$ 2.273.047,00

Fuente: Informe de Recaudación de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) del año 2016.

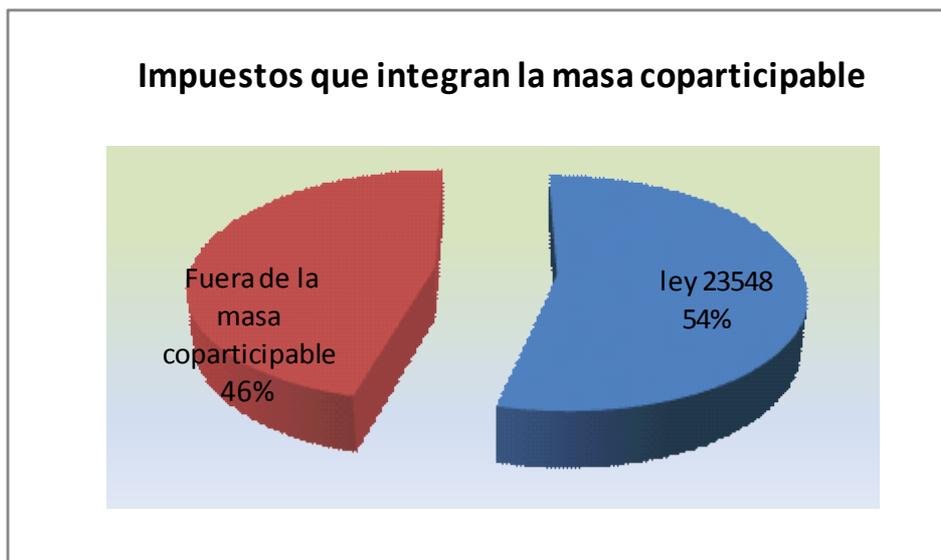
Los recursos coparticipables a los que se refiere la Ley 23548 en el año 2016 ascendieron a \$ 752.391.302.020. De acuerdo a estas cifras se concluye que del total de los impuestos que recauda la Nación solo el 54%<sup>6</sup> llegó a formar parte de la masa coparticipable, casi la mitad de los recursos de la Nación se distribuyen por fuera de la masa coparticipable. (Fig. 1.)

La distribución de recursos por fuera de la masa coparticipable, establecida por leyes especiales y diversos acuerdos lesiona la utilización de criterios objetivos de reparto. Se podría plantear aquí la hipótesis, de que estos recursos podrían llegar a verse afectados por la discrecionalidad y clientelismo político.

---

<sup>6</sup> Recursos coparticipables / Impuestos (tabla I).

**Figura 1.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Comisión Federal de impuestos y el informe de gestión de La Administración Federal de Ingresos públicos (2016).

Entonces, antes de la distribución primaria que establece la ley, entre Nación y los gobiernos Provinciales, ocurre una especie de pre-distribución que disminuye considerablemente la masa coparticipable destinada a la distribución primaria.

La Ley N° 23.548, establece la siguiente distribución primaria: “El monto total recaudado por los gravámenes a que se refiere la presente ley se distribuirá de la siguiente forma:

- a) El cuarenta y dos con treinta y cuatro centésimos por ciento (42,34%) en forma automática a la Nación;
- b) El cincuenta y cuatro con sesenta y seis por ciento (54,66%) en forma automática al conjunto de provincias adheridas;

c) El dos por ciento (2%) en forma automática para el recupero del nivel relativo de las siguientes provincias: Buenos Aires 1,5701%, Chubut 0,1433%, Neuquén 0,1433% y Santa Cruz 0,1433%

d) El uno por ciento (1%) para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) a las provincias.

Dos jurisdicciones : la Provincia de Tierra del Fuego y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, vieron incrementada su participación a través de diversos Decretos <sup>7</sup> que reconocieron porcentajes mayores a su participación original. Luego de este reacomodamiento los porcentajes resultaron de la siguiente manera: a la Nación le corresponde el 37.89 %, a las Provincias en forma directa el 61.11 % y el 1 % se destina a un fondo para repartir los ATN, cuya distribución es decidida por el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio del Interior. Asimismo, se le impone a este Ministerio la obligación de informar trimestralmente a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre la situación de los fondos, indicando los criterios seguidos para su asignación. Debe ser utilizado para atender “situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales”, de acuerdo con el texto oficial.

Con el fin de estudiar la distribución primaria se deben tener en cuenta varios aspectos, a saber:

El primero de ellos está relacionado con el criterio de la asignación de recursos en función de los gastos. Uno de los problemas que trae aparejado que sí, algunas jurisdicciones incurrieron en un gasto excesivo, se asignarían recursos en forma ineficiente.

---

<sup>7</sup> Decreto 702/1999 y Decreto 194/2016, respectivamente.

Por ejemplo, se podría aumentar la planta del personal, a los fines de dar cumplimiento a compromisos políticos de alguna campaña electoral. Esta acción desalentaría el esfuerzo de otras administraciones tributarias por obtener mayores recursos en base a criterios de eficiencia y eficacia.

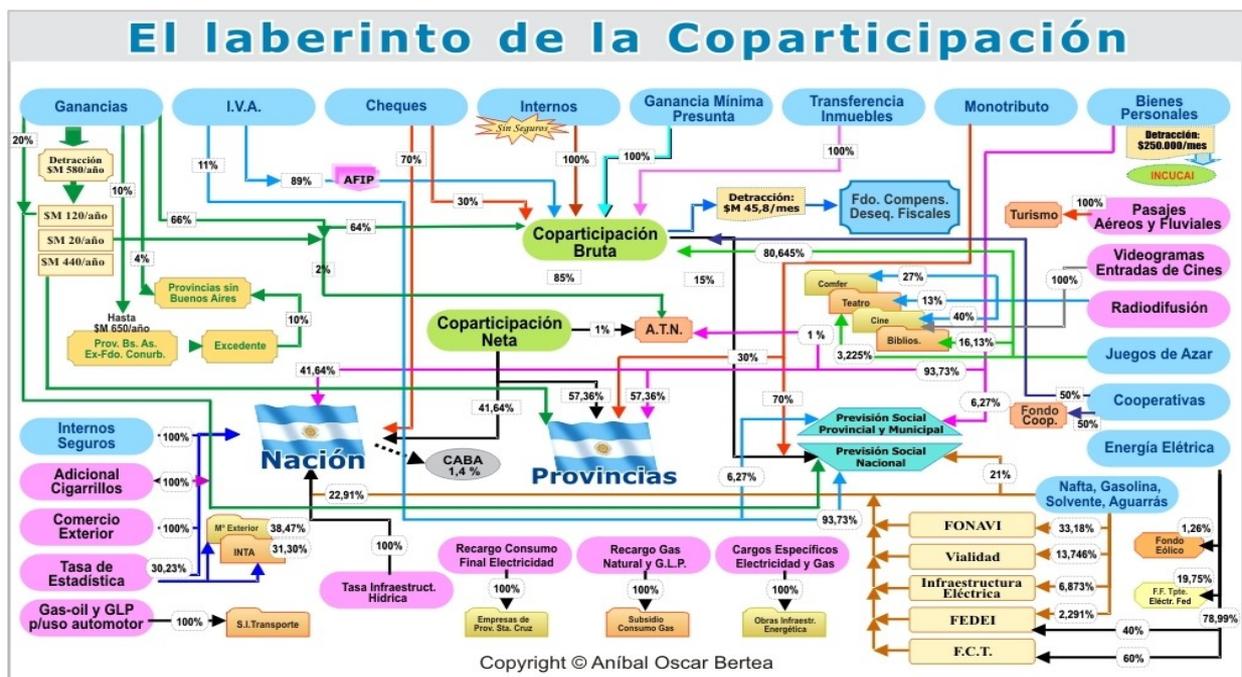
Otra arista a tener en cuenta, es determinar si la distribución primaria debe o no, estar establecida en porcentajes fijos que se pueden verse afectados por las fluctuaciones de los ciclos económicos.

Los ciclos económicos en un país pasan por momentos de recuperación, auge, recesión y depresión. El Producto Bruto Interno del país crecerá o disminuirá según la etapa del ciclo; como consecuencia de esto, la recaudación, que depende fundamentalmente del ingreso, se verá afectada en su cuantía. Supongamos que en un año determinado existe un crecimiento elevado de la recaudación, ante esa situación, aumentarán los recursos a jurisdicciones que, en principio, percibían menos ingresos, y que a pesar de ello cumplían con las funciones asignadas. En el caso inverso, ante una disminución en la recaudación, una merma en la masa de ingresos puede resultar escasa para dar cumplimiento a las funciones de un determinado nivel de gobierno. En consecuencia, esto hace que la recaudación sea procíclica.

Por último, para terminar de mencionar aspectos vinculados a la distribución primaria debemos tener en cuenta las numerosas leyes especiales sancionadas, entre ellas el Fondo del Conurbano bonaerense, la ley de financiamiento educativo, el fondo federal solidario (FFS), el Fondo Nacional de la vivienda FONAVI, entre otras. Todas ellas fueron aprobadas después de la ley de Coparticipación Federal, modificándolas sustancialmente. Algunas de ellas, benefician también a las provincias, y el no tenerlas en cuenta haría nuestro análisis insuficiente. La forma en que se articulan las leyes referidas a la coparticipación, la podemos apreciar en la Figura 2, que refleja lo que se ha dado por llamar el “Laberinto de la

coparticipación”. Se muestra en ella, en primer lugar el producido de los impuestos y como, sucesivamente, se van realizando detracciones a la recaudación para afectarlas a entidades, al cumplimiento de determinadas funciones o a proyectos específicos. Luego de todas estas detracciones se llega a la masa de coparticipación neta, llamada también “masa coparticipable”, sobre la cual se realiza primero la distribución primaria y luego la distribución secundaria que opera entre las distintas Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Figura.2



Fuente: Berteá Anibal Oscar (2018), El laberinto de la coparticipación, <http://federalismofiscal.com/laberinto/>

De toda esta realidad que afecta a la distribución primaria, surge como interrogante ¿qué hacer para lograr dotar a la distribución primaria de algún criterio de eficiencia y equidad? La concepción de eficiencia de la que nos serviremos, versa sobre el logro de los objetivos con el

menor costo posible, con respecto al concepto de equidad, nos basamos en lo esbozado en capítulo anterior. En ese capítulo se sostuvo que uno de los aspectos a tener en cuenta al realizar la distribución es el aporte que realizó cada jurisdicción a la masa coparticipable.

Parecería razonable en principio, tomar como parámetro para la primer distribución, el gasto que efectivamente deban soportar las jurisdicciones tanto nacional como las provinciales con el fin de llevar acabo sus funciones.

Se puede pensar, ante una reforma de fondo, que progresivamente se deberían incluir en la masa coparticipable, la recaudación de los tributos, que actualmente son detraídos en forma previa a la distribución primaria.

Existe una opinión por parte de la Doctrina (Marcelo Capello y otro, 2015), de que es necesaria la unificación de la gran mayoría de los tributos en un fondo común dentro de la masa coparticipable. Fundamenta lo anterior, el garantizar la autonomía de las provincias, “De este modo se evitaría que la jurisdicción con la potestad tributaria (la Nación) tenga preferencias por algún tipo de tributo” (Piffano, 1998, p 13)

Para ello, es necesaria una firme voluntad política. Para el caso sería útil analizar el Gasto consolidado<sup>8</sup>, se muestran los resultados en la siguiente Tabla N° 2 correspondientes al año 2015.

---

<sup>8</sup> Este gasto se encuentra sujeto al proceso de consolidación, por lo que las transferencias de fondos entre niveles de gobierno se descuentan del nivel que las financia para ser incluidas en el que las ejecuta

**Tabla 2. Gasto Público Nacional Consolidado 2015.**

<i>Gasto publico consolidado 2015</i>		
<i>Jurisdiccion</i>	<i>En millones de pesos</i>	<i>Porcentajes</i>
<i>Nacion</i>	<i>\$ 1.544.437,58</i>	<i>56,07%</i>
<i>Provincias</i>	<i>\$ 997.658,35</i>	<i>36,22%</i>
<i>Municipios</i>	<i>\$ 212.595,40</i>	<i>7,72%</i>
<i>Total</i>	<i>\$ 2.754.691,33</i>	<i>100,00%</i>

Nota: Para una información más específica y más detallada del gasto consolidado podemos ver el cuadro jurisdicción por jurisdicción y por tipo de gasto en el Anexo I.

*Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por la Secretaria de Hacienda dependiente del Ministerio de Economía de la Nación. (2018)*  
<https://www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomia/gastopublicoconsolidado>

Teniendo en cuenta la ejecución del gasto que surge de la Tabla 2, en la distribución primaria las provincias y los municipios deberían recibir un 43,94 % de los ingresos totales. En la actualidad solo reciben el 26 % de los recursos en forma directa, esto se debe a que, del 54 % de los recursos que van a parar la masa coparticipable, solo el 85% se distribuye, ya que el 15 % se utiliza para el financiamiento de la seguridad social. De ese restante el 56.66 % (Ley 23.548), se distribuye las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este último porcentaje surge de la distribución primaria que se divide entre la Nación por un lado y las Provincias y la CABA por otro. Lo podemos ver de la siguiente manera:

- Partiendo del 54% del total de los ingresos recaudados (masa coparticipable) \* 85% (le restamos el 15% destinado al financiamiento de la seguridad social) = 45,90%.
- Luego se tiene la distribución secundaria, a las jurisdicciones le corresponde el 56.66%, entonces:

A partir del 45,9 % (obtenido del cálculo anterior) \* 56.66% =26 %.

La propuesta de distribución, según lo anteriormente mencionado, permitiría lograr una descentralización en la ejecución del Gasto. Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires recibirían, de esta manera, mayor cantidad de recursos en forma directa. Por consiguiente, se lograría una mayor autonomía para cada una de las jurisdicciones.

Posteriormente se debería analizar la calidad o función del gasto en cada jurisdicción, de acuerdo con algún criterio para en primer término garantizar los gastos prioritarios. Si una jurisdicción (Provincia), carece de los medios suficientes para atender necesidades básicas, como alimentación, habría que destinar fondos que se utilizan para otra actividad que no sea prioritaria. Se debería de alguna manera, establecer un orden de prioridad referido a las necesidades a cubrir.

El análisis del gasto, se entiende que se haría en pos de un mejor reparto, y no en función de una disminución del mismo; teniendo como premisa que el rol del Estado es fundamental en el desenvolvimiento de la economía. No se comparte el discurso liberal que pregona que hay que disminuir a cualquier costo la presión tributaria en función de “mejorar el clima negocios y favorecer la inversión”, por considerarlo un pensamiento que no visualiza la realidad.

Se recuerda que los países centrales ostentan una gran presión tributaria, que les permite desplegar numerosos sistemas de contención social y desarrollo. Según la OCDE, países como Dinamarca o Suecia ostentan un índice impuestos / PBI que está cercano al 50%( 45 % y 44 % respectivamente).<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Según la Base de datos Global de estadísticas tributarias de la OCDE, año 2018, Paris.( <https://www-oecd.org/tax/tax-policy/base-de-datos-global-de-estadisticas-tributarias.htm>)

### 3.2 Distribución Secundaria

Como se menciona anteriormente la Distribución secundaria es aquella que distribuye los recursos, en el caso de la Argentina, entre las distintas jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, una vez detraída de la masa coparticipable el porcentaje que le corresponde a la Nación.

La misma está establecida en el Artículo 4º de la ley de Coparticipación Federal “La distribución del monto que resulte por aplicación del Artículo 3º, inciso b) se efectuará entre las provincias adheridas de acuerdo con los siguientes porcentajes “, estos porcentajes fueron modificándose por diversas leyes, quedando de la siguiente manera:

Buenos Aires; 21,73 %, Catamarca: 2,73 %, Córdoba: 8,79%, Corrientes: 3,68%, Chaco : 4,94, Chubut: 1.56%, Entre Ríos : 4,83 %, Formosa: 3,60%, Jujuy : 2,81 %, La Pampa: 1,86 %, La Rioja: 2,05 %, Mendoza : 4,13 %, Misiones: 3,27 %, Neuquén : 1,72 %, Rio Negro : 2,50 %, Salta: 3,79 %, San Juan : 3,34 % , San Luis: 2,26 %, Santa Cruz: 1,56 %, Santa Fe: 8,84 %, Santiago del Estero: 4,09 % , Tucumán: 4,71 %, Tierra del Fuego : 1,22 % y C.A.B.A :3,50 %.

Estos porcentajes, en la coyuntura, difieren en forma marginal, a los fines del trabajo se tomaran los porcentajes efectivamente distribuidos en el periodo 2016.

Se muestran a continuación distintos parámetros a los fines de determinar una propuesta que cumpliría con las aspiraciones de nuestra Constitución Nacional en lo referente a la distribución de los recursos.

### **3.2.1 Índices basados en aspectos poblacionales.**

Uno de los parámetros que se pueden utilizar para la asignación de la masa coparticipable destinada a la distribución secundaria estaría en función la cantidad de habitantes que posee cada jurisdicción.

Si bien el parámetro de población carece de numerosas características inherentes al sistema tributario, como la capacidad contributiva, el ingreso promedio de los habitantes de la jurisdicción, entre otras. Se estima que debería ser el primero a ser tenido en cuenta como indicador de la distribución secundaria. Su fortaleza es que es un dato objetivo de una fuente nacional como el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), y surge de los Censos nacionales, procedimientos realizados en forma regular, dando certeza importante a los datos, contribuyendo así a la objetividad. Se debe señalar también como una debilidad que el mismo se realiza cada diez años. La siguiente tabla 3, muestra la relación existente entre la cantidad de población de la Argentina según el censo del 2010 y el reparto que recibió cada Provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según la Ley N°23.548 en el año 2016. Se establecen el orden a cada jurisdicción, ya sea en población (columna 3) o en recursos (columna 5).

**Tabla 3. Población y recursos (ley 23548) recibidos por las Provincias (Año 2016).**

<i>Jurisdicción(1)</i>	<i>Población (2)</i>	<i>Orden (3)</i>	<i>Recursos tributarios (4)</i>	<i>Orden (5)</i>	<i>per cápita(6)</i>
<i>C. A.B.A</i>	2.890.151	4	\$ 22.187.140.265,14	4	\$ 7.676,81
<i>Buenos Aires</i>	15.625.084	1	\$ 60.459.592.592,00	1	\$ 3.869,39
<i>Catamarca</i>	367.828	20	\$ 9.654.439.910,57	15	26.247,16
<i>Chaco</i>	1.055.259	10	\$ 16.988.437.060,68	5	16.098,83
<i>Chubut</i>	509.108	18	\$ 5.086.885.870,00	22	\$ 9.991,76
<i>Córdoba</i>	3.308.876	2	\$ 29.418.033.548,49	3	\$ 8.890,64
<i>Corrientes</i>	992.595	11	\$ 12.223.514.118,68	11	12.314,70
<i>Entre Ríos</i>	1.235.994	7	\$ 16.899.996.716,98	6	13.673,20
<i>Formosa</i>	530.162	17	\$ 12.809.608.296,74	10	24.161,69
<i>Jujuy</i>	673.307	14	\$ 9.630.149.085,72	16	14.302,76
<i>La Pampa</i>	318.951	22	\$ 6.599.209.332,23	19	20.690,35
<i>La Rioja</i>	333.642	21	\$ 7.220.969.887,45	18	21.642,87
<i>Mendoza</i>	1.738.929	5	\$ 12.955.518.919,59	9	\$ 7.450,29
<i>Misiones</i>	1.101.593	9	\$ 10.052.982.729,88	14	\$ 9.125,86
<i>Neuquén</i>	551.266	16	\$ 5.631.443.030,00	21	10.215,47
<i>Río Negro</i>	638.645	15	\$ 8.624.100.288,12	16	13.503,75
<i>Salta</i>	1.214.441	8	\$ 12.167.887.832,99	12	10.019,33
<i>San Juan</i>	681.055	13	\$ 11.592.743.029,56	13	17.021,74
<i>San Luis</i>	432.310	19	\$ 7.947.473.958,12	17	18.383,74
<i>Santa Cruz</i>	273.964	23	\$ 5.731.668.133,00	19	20.921,25
<i>Santa Fe</i>	3.194.537	3	\$ 30.453.395.260,11	2	\$ 9.532,96
<i>Santiago del Estero</i>	874.006	12	\$ 13.688.645.442,18	8	15.661,96
<i>T.Fuego, Antartida e I. A.S</i>	127.205	24	\$ 4.676.334.293,37	23	36.762,19
<i>Tucumán</i>	1.448.188	6	\$ 15.592.090.782,32	7	10.766,62
<b>Totales</b>	<b>40.117.096</b>		<b>348.292.260.383,92</b>		

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la Comisión Federal de Impuestos y el INDEC, datos correspondientes al censo 2010. (1) Representa el orden de las Provincias en relación a su cantidad de habitantes. (5) Representa el orden de las Provincias en relación a la cantidad de recursos que reciben. (6) Representa la cantidad de recursos que recibe cada provincia por habitante.

Del análisis del cuadro se pueden obtener algunas consideraciones, a saber: las jurisdicciones de mayor población (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y CABA, son las que más recursos reciben; esto no ocurre con respecto a los valores per cápita, (columna 6). Estas

jurisdicciones son las que cuentan con mayor cantidad de recursos propios, pudiendo justificarse de alguna manera, la no correlación con los ingresos per cápita que reciben.

Algunos casos para resaltar, donde no se estaría respetando el parámetro poblacional exclusivamente serían las Provincias de Mendoza, Chubut, Misiones, Salta y Neuquén, siendo perjudicadas en el orden de la entrega de recursos, en función del orden en cantidad de población. En cambio, bajo este sistema se benefician a las Provincias de Chaco, Formosa, Santiago del Estero, Santa Cruz, La Rioja y La Pampa.

Del anterior análisis surge, que si bien el parámetro poblacional, deja afuera algunas variables relevantes; debería ser el parámetro más importante a ser tenido en cuenta, debido a su certeza y objetividad. El problema relativo a que los Censos se realizan cada 10 años, es una cuestión a considerar.

### **3.2.2 Índices basados en aspectos del desarrollo humano.**

Existen diversos índices que tratan de medir el desarrollo humano de un país o de una región, tal vez los más conocidos son los que tengan que ver con el PBI per cápita, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Objetivos de Desarrollo Sostenible (IODS). Para el análisis se utilizarán, dos índices; el índice de necesidades básicas insatisfechas y el índice de desarrollo sostenible provincial, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo en Argentina (PNUD). La elección de utilizar el índice de necesidades básicas insatisfechas radica en la aspiración a que todas las jurisdicciones tengan sus necesidades básicas cubiertas, además de ser un índice que por cuestiones metodológicas, da seguridad en sus datos y una cobertura para toda la Nación.

Antes, hablar de desarrollo hacía referencia al crecimiento económico. De esta concepción se pasó a tener en cuenta el desarrollo humano y el desarrollo sostenible. Este

modelo de desarrollo económico sustentable tiene en cuenta los objetivos económicos, sociales y medioambientales. Persigue como fin último lograr el bienestar de la sociedad. De esta manera, con el Índice de Desarrollo Sostenible de las Provincias se busca hacer énfasis en tres dimensiones: el crecimiento económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. Por eso la elección de este índice.

El índice de necesidades básicas insatisfechas (inbi) está confeccionado por el INDEC. Permite delimitar determinadas zonas donde existe pobreza estructural. El inbi tiene como ventaja que no considera únicamente el parámetro de los ingresos como única medida para determinar la pobreza, permitiendo de esta manera realizar un análisis sistémico de las distintas causas que se suman y combinan, a los fines de medir el fenómeno de la pobreza estructural, que hace muchos ciudadanos carezcan de condiciones necesarias para tener una vida digna. El INDEC utiliza como parámetros para la determinación del índice, NBI1: Vivienda de tipo inconveniente (vivienda de inquilinato, precaria u otro tipo), NBI2: Viviendas sin cuarto de baño, NBI3: Hacinamiento crítico (más de tres personas por cuarto) NBI4: Hogares con niños en edad escolar (6 a 12 años) que no asisten a la escuela., NBI5: Hogares con cuatro o más personas por miembro ocupado y en los cuales el jefe de hogar tiene bajo nivel de educación (dos años o menos en el nivel primario<sup>10</sup>).

Para el INDEC, un hogar es considerado pobre si tiene alguna o varias de las características mencionadas. Esta definición está basada en la premisa que todas las anteriores necesidades son básicas, y todas ellas revisten la misma importancia; se aplica el método relación combinada para reflejar la pobreza.

---

<sup>10</sup> Para más información, el detalle de la composición del índice se puede encontrar en [https://www.indec.gob.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=4&id\\_tema\\_2=27&id\\_tema\\_3=66](https://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=4&id_tema_2=27&id_tema_3=66)

En la Tabla N° 4 se transcriben los porcentajes correspondientes en cada jurisdicción, de las necesidades básicas insatisfechas en la Argentina correspondiente al año 2010.

Adicionalmente, como ya se mencionara, en la columna N° 1 se agrega el índice de desarrollo humano (IDH) elaborado por el Programa nacional de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) para el año 2010.

Este índice tiene en cuenta en primer lugar la dimensión salud, que pondera la esperanza de vida que tienen las personas al nacer en un determinado país. Un segundo aspecto es la educación, que surge de una combinación entre la cantidad de inscriptos en los tres niveles, primario, secundario y superior y los años de educación obligatoria. Por último, el IDH tiene en cuenta como tercer aspecto el producto bruto interno per cápita expresado en dólares.

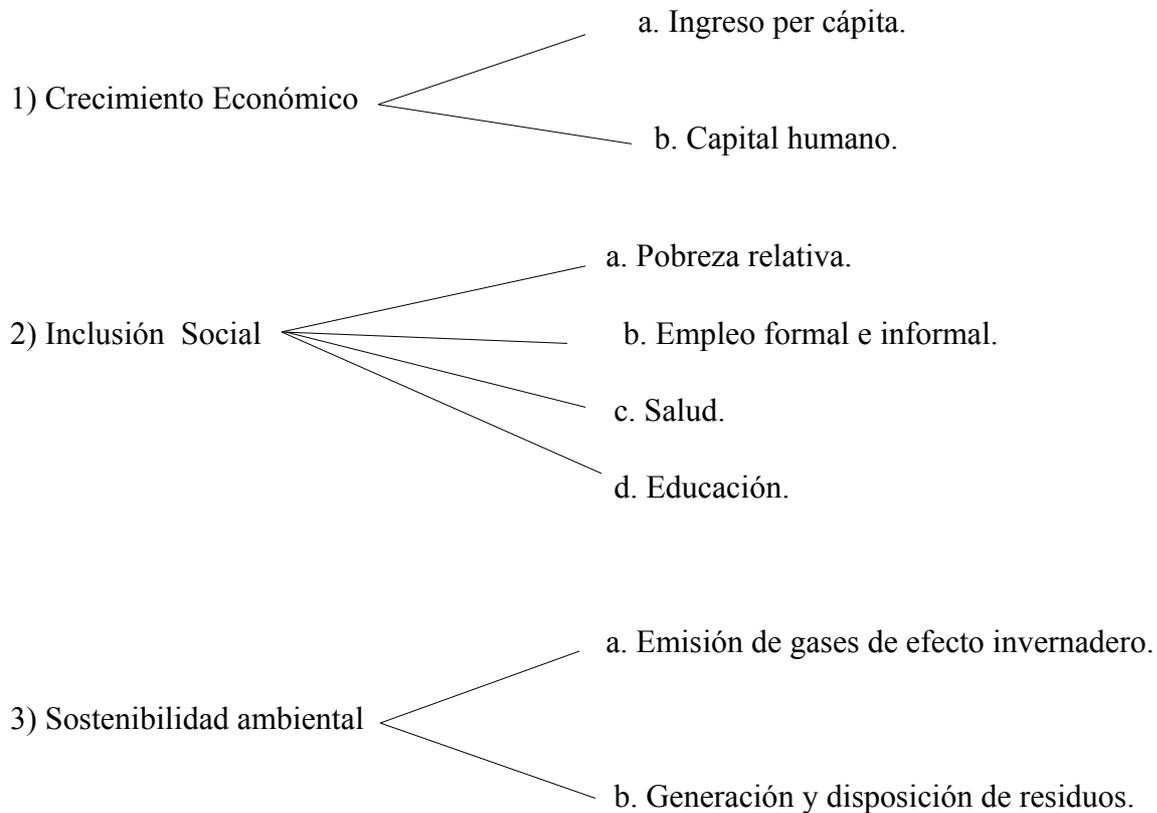
**Tabla 4. Índice de desarrollo humano y de necesidades básicas insatisfechas por provincias.**

	<b>IDH</b>	<b>NBI(2010)</b>	<b>Personas con NBI(1)</b>	Distribucion
	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	s/ NBI porcen-
<b>REPÚBLICA ARGENTINA</b>	<b>0,83</b>	<b>9,1</b>		taje del total(2)
CABA	0,876	6,00	198.114	2,20%
Buenos Aires	0,818	8,10	1.735.759	2,97%
Catamarca	0,815	11,35	52.624	4,16%
Córdoba	0,846	6,01	283.959	2,20%
Corrientes	0,809	15,10	194.168	5,53%
Chaco	0,794	18,16	242.709	6,66%
Chubut	0,833	8,45	53.194	3,10%
Entre Ríos	0,822	8,05	141.132	2,95%
Formosa	0,773	19,73	133.055	7,23%
Jujuy	0,803	15,46	120.887	5,67%
La Pampa	0,844	3,79	18.052	1,39%
La Rioja	0,817	12,24	51.335	4,49%
Mendoza	0,832	7,61	177.042	2,79%
Misiones	0,802	15,65	208.491	5,74%
Neuquén	0,842	10,36	67.399	3,80%
Río Negro	0,831	9,42	73.273	3,45%
Salta	0,817	19,41	285.093	7,12%
San Juan	0,814	10,24	94.398	3,75%
San Luis	0,815	7,88	45.916	2,89%
Santa Cruz	0,862	8,22	25.687	3,01%
Santa Fe	0,832	6,43	298.947	2,36%
Sgo. del Estero	0,784	17,62	197.291	6,46%
Tierra del Fuego	0,871	14,24	17.962	5,22%
Tucumán	0,824	13,28	236.719	4,87%
<b>Argentina</b>	<b>0,83</b>		<b>4953206</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el INDEC y el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011). La columna de NBI, esta expresada en porcentajes. (2) Para ponderar entre las distintas provincias su grado de nbi con respecto a otras, se sumaron todos índices (denominador) y se calculó un porcentaje para cada provincia sobre la suma total en función del índice propio de cada provincia (numerador). Para un mayor análisis de la evolución del índice de nbi en el tiempo ponemos a disposición del lector el informe del INDEC desde el año 1980 en adelante en el anexo II.

El segundo índice que se utiliza es el *Índice de Desarrollo Sostenible Provincial (IDSP)*.

Confeccionado por el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo Argentina. Este índice tiene como componentes:



Este índice tiene la particularidad que si existe una mejora simultánea en las tres dimensiones, el IDSP se incrementará más que si se experimentan mejoras solo en una o dos de las dimensiones. Si bien, es un índice experimental de un organismo internacional, parece tener una buena conjunción de variables, apuntando al desarrollo sostenido integral. Se visualiza en la tabla N° 5, pudiéndose apreciar que existen grandes diferencias entre provincias, que en el cuadro anterior (3) el IDH, no eran significativas por las diferencias de las metodologías empleadas en uno y otro índice.

**Tabla 5. Índice de Desarrollo Sostenible Provincial en Argentina por jurisdicción año 2016.**

<i>Jurisdicción</i>	<i>IDSP</i>	<i>Ranking</i>	<i>Crecimiento económico</i>	<i>Inclusión social</i>	<i>Sostenibilidad ambiental</i>	<i>Faltante para llegar a 1 (1)</i>	<i>porcentaje relativo(2)</i>
CABA	0,792	1	0,761	0,776	0,84	0,208	1,87%
Chubut	0,595	2	0,5	0,709	0,595	0,405	3,65%
Mendoza	0,588	3	0,556	0,521	0,702	0,412	3,71%
San Luis	0,579	4	0,542	0,493	0,729	0,421	3,79%
Neuquén	0,571	5	0,48	0,612	0,634	0,429	3,86%
Santa Cruz	0,567	6	0,492	0,689	0,537	0,433	3,90%
Entre Ríos	0,565	7	0,503	0,592	0,604	0,435	3,92%
Río Negro	0,564	8	0,465	0,572	0,676	0,436	3,93%
Buenos Aires	0,556	9	0,447	0,472	0,811	0,444	4,00%
Santa Fe	0,553	10	0,528	0,46	0,696	0,447	4,02%
Misiones	0,55	11	0,494	0,407	0,826	0,45	4,05%
San Juan	0,548	12	0,537	0,345	0,889	0,452	4,07%
Tierra del Fuego	0,545	13	0,504	0,772	0,415	0,455	4,10%
Córdoba	0,541	14	0,525	0,443	0,683	0,459	4,13%
Catamarca	0,537	15	0,512	0,445	0,681	0,463	4,17%
La Rioja	0,536	16	0,458	0,486	0,69	0,464	4,18%
Tucumán	0,535	17	0,508	0,371	0,812	0,465	4,19%
La Pampa	0,524	18	0,541	0,555	0,48	0,476	4,29%
Jujuy	0,517	19	0,449	0,457	0,673	0,483	4,35%
Corrientes	0,467	20	0,527	0,273	0,707	0,533	4,80%
Salta	0,464	21	0,463	0,299	0,72	0,536	4,83%
Formosa	0,451	22	0,473	0,297	0,653	0,549	4,94%
Chaco	0,436	23	0,433	0,294	0,652	0,564	5,08%
Santiago del Estero	0,313	24	0,432	0,297	0,238	0,687	6,19%
Total del país	0,57		0,512	0,491	0,735	11,106	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a Información para el desarrollo sostenible: Argentina y la Agenda 2030.PNUD 2017. (1) A los fines de establecer la brecha necesaria de cada jurisdicción para llegar al máximo del índice, se le resta 1, así podremos comparar las necesidades entre provincias, calculando el porcentaje tal como lo hicimos en el cuadro anterior.(2) Para obtener el porcentaje relativo al faltante para llegar a 1 se lo divide por el total de la columna faltante para llegar a uno.

### 3.2.3 Índices basados en aspectos territoriales.

Un aspecto distintivo de nuestro país, aunque a veces no es tomado en cuenta, es la extensión de su territorio. La Argentina es el séptimo país más extenso de todo el mundo, su superficie, contando el sector antártico, alcanza los 3.748.563 km<sup>2</sup>.

La población argentina se encuentra distribuida en nuestro territorio nacional de manera no proporcional. Esta distribución depende de la tasa de crecimiento vegetativo, pero principalmente de las migraciones, tanto internas como externas.

La distribución espacial que se presenta en la Argentina es el resultado de un proceso histórico de ocupación y poblamiento que fue sucediendo a lo largo de su historia. La concentración fue variando, debido a migraciones internas y externas, cuyo principal motivo fue y es la oferta de trabajo. Tener un grado de desarrollo equitativo en todo el territorio nacional está relacionado entre otras cuestiones, con propiciar una distribución igualitaria de todos los habitantes del territorio.

La concentración indiscriminada de la población en determinada zona, trae como consecuencia la centralización de factores referentes a la capacidad productiva y el poder político, las instituciones relevantes y las obras de infraestructura, entre otras.

Otra particularidad que se observa también, es el alto grado de informalidad que se manifiesta en el ámbito de la seguridad social, vivienda, laboral y ordenamiento urbano y el mal uso de los recursos naturales, ya que las ciudades no están preparadas para el crecimiento abrupto de población originándose, altos índices de contaminación ambiental.

El índice de la Tabla 6, mide el porcentaje de territorio que tiene cada jurisdicción; de contemplarse esta variable en el régimen, se deberían derivar recursos a las jurisdicciones menos pobladas; el fin sería implementar políticas tendientes a propiciar la creación de puestos de trabajo, para producir migraciones internas necesarias, para lograr un desarrollo equitativo de la Nación.

Esta idea tiene en cuenta que, en principio, grandes territorios redundan en un mayor gasto para el mantenimiento de rutas y mayores costos en traslados, entre otros. Sin embargo, los beneficios del desarrollo de nuevas ciudades como: la reducción de la contaminación, el menor costo de la vivienda, básicamente la posibilidad de orientar una

buena planificación urbana, de infraestructura y políticas de vivienda; y la introducción de espacios públicos como grandes niveladores, parecerían superar las pérdidas económicas antes mencionadas

**Tabla 6. Porcentaje del territorio correspondiente a cada jurisdicción.**

<b>Jurisdicción</b>	<b>Superficie</b>	<b>% territorio</b>	<b>densidad poblacional</b>
1.Ciudad de Buenos Aires	200	0,01%	14.450,80
2.Buenos Aires	307.571	11,06%	50,8
3.Catamarca	102.602	3,69%	3,6
4. Chaco	99.633	3,58%	10,6
5. Chubut	224.686	8,08%	2,3
6.Córdoba	165.321	5,95%	20
7.Corrientes	88.199	3,17%	11,3
8.Entre Ríos	78.781	2,83%	15,7
9.Formosa	72.066	2,59%	7,4
10.Jujuy	53.219	1,91%	12,7
11.La Pampa	143.440	5,16%	2,2
12.La Rioja	89.680	3,23%	3,7
13.Mendoza	148.827	5,35%	11,7
14.Misiones	29.801	1,07%	37
15.Neuquén	94.078	3,38%	5,9
16.Río Negro	203.013	7,30%	3,1
17.Salta	155.488	5,59%	7,8
18.San Juan	89.651	3,22%	7,6
19.San Luis	76.748	2,76%	5,6
20.Santa Cruz	243.943	8,77%	1,1
21.Santa Fe	133.007	4,78%	24
22.Santiago del Estero	136.351	4,90%	6,4
23.Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	21.571	0,78%	14,6
24.Tucumán	22.524	0,81%	64,3
total	2.780.400,00	100,00%	615,84

Fuente elaboración propia en base a datos del Ministerio de la Defensa. Presidencia de la Nación. Censo Nacional de Población, Hogares y vivienda 2010 del INDEC.

A modo de conclusión, en lo referido a los parámetros utilizados para realizar la distribución secundaria, se expone, brevemente un ejemplo de cómo podría llegar a ser la distribución, aplicando los índices propuestos con la siguiente ponderación: índice referido a la población 60%, índice referido a las necesidades básicas insatisfechas 35 %, índice de desarrollo sustentable provincial 3% e índice del desarrollo territorial 2%. El cuadro (Tabla 7) contiene, en las últimas columnas, la ponderación correspondiente a cada provincia de las variables utilizadas y en la última columna, se establece el índice posterior a la ponderación de cada una de las variables.

**Tabla 7. Propuesta de índices para la distribución secundaria.**

Jurisdiccion	Poblacion(1)	nbi(2)	IDHP(3)	I.territorial(4)	poblacion (5)	nbi(6)	IDHP(7)	IT(8)	FINAL(9)
					0,6	0,35	0,03	0,02	1
C. A.B.A	7,20%	2,20%	1,8729%	0,0072%	0,043225726	0,007697752	0,00056186	0,0000	5,15%
Buenos Aires	38,95%	2,97%	3,9978%	11,0621%	0,23369215	0,010391965	0,00119935	0,0022	24,75%
Catamarca	0,92%	4,16%	4,1689%	3,6902%	0,005501315	0,014555281	0,00125068	0,0007	2,20%
Chaco	2,63%	6,66%	5,0783%	3,5834%	0,015782683	0,023301308	0,0015235	0,0007	4,13%
Chubut	1,27%	3,10%	3,6467%	8,0811%	0,00761433	0,010836135	0,001094	0,0016	2,12%
Córdoba	8,25%	2,20%	4,1329%	5,9459%	0,049488268	0,007704891	0,00123987	0,0012	5,96%
Corrientes	2,47%	5,53%	4,7992%	3,1722%	0,014845466	0,019368197	0,00143976	0,0006	3,63%
Entre Ríos	3,08%	2,95%	3,9168%	2,8334%	0,018485795	0,010325682	0,00117504	0,0006	3,06%
Formosa	1,32%	7,23%	4,9433%	2,5919%	0,007929218	0,025313887	0,00148298	0,0005	3,52%
Jujuy	1,68%	5,67%	4,3490%	1,9141%	0,010070126	0,019838362	0,0013047	0,0004	3,16%
La Pampa	0,80%	1,39%	4,2860%	5,1590%	0,0047703	0,004860215	0,00128579	0,0010	1,19%
La Rioja	0,83%	4,49%	4,1779%	3,2254%	0,004990022	0,015704283	0,00125338	0,0006	2,26%
Mendoza	4,33%	2,79%	3,7097%	5,3527%	0,0260078	0,0097671	0,00111291	0,0011	3,80%
Misiones	2,75%	5,74%	4,0519%	1,0718%	0,016475664	0,0200757	0,00121556	0,0002	3,80%
Neuquén	1,37%	3,80%	3,8628%	3,3836%	0,008244854	0,013286996	0,00115883	0,0007	2,34%
Río Negro	1,59%	3,45%	3,9258%	7,3016%	0,009551713	0,012091522	0,00117774	0,0015	2,43%
Salta	3,03%	7,12%	4,8262%	5,5923%	0,018163443	0,024907355	0,00144787	0,0011	4,56%
San Juan	1,70%	3,75%	4,0699%	3,2244%	0,010186006	0,013140631	0,00122096	0,0006	2,52%
San Luis	1,08%	2,89%	3,7907%	2,7603%	0,006465722	0,010107234	0,00113722	0,0006	1,83%
Santa Cruz	0,68%	3,01%	3,8988%	8,7737%	0,004097465	0,010548508	0,00116964	0,0018	1,76%
Santa Fe	7,96%	2,36%	4,0249%	4,7837%	0,047778189	0,00825508	0,00120746	0,0010	5,82%
Santiago del Estero	2,18%	6,46%	6,1858%	4,9040%	0,013071824	0,022611612	0,00185575	0,0010	3,85%
T.Fuego, Ant. a e	0,32%	5,22%	4,0969%	0,7758%	0,001902506	0,01827221	0,00122907	0,0002	2,16%
Tucumán	3,61%	4,87%	4,1869%	0,8101%	0,021659414	0,017038092	0,00125608	0,0002	4,01%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,6	0,35	0,0300	0,0200	1

Fuente : Elaboración propia, en base a datos del INDEC, el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo en Argentina, la Comisión Federal de impuestos y el Instituto Geográfico Nacional. (1) Tomado del resultante de la tabla 3. (2) Tomado de tabla 4. (3) Tomado de tabla 5. (4) Tomado de tabla 6. En los casos (5), (6), (7) y (8) los porcentajes o ponderaciones responden a decisiones políticas que deberá tomar la administración. En el ejemplo realizado, se le da más importancia a la cantidad de población y a las necesidades básicas insatisfechas. (9) Se compone de la suma de las 4 ponderaciones.

## 4. Federalismo

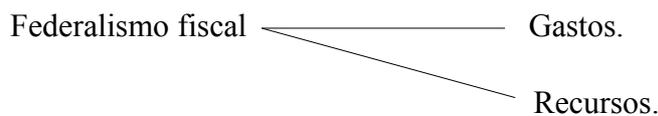
### 4.1 Federalismo en argentina

Con el fin de enmarcar la propuesta, en el contexto político en el cual se desarrolla el régimen de coparticipación argentino, se abordan algunos conceptos referidos al federalismo fiscal que permiten dar sustento a la propuesta referida a los parámetros de distribución.

El artículo 1º de nuestra Constitución Nacional establece que la Nación adopta la forma de gobierno “representativa, republicana y federal”. Con diferentes matices, el concepto de federalismo hace referencia a como se distribuye el poder en un país; para el caso argentino sería entre el gobierno central y las provincias o los estados asociados al mismo, perteneciendo todos al mismo territorio nacional. Bajo esta concepción, los estados asociados no pueden separarse del Estado Nacional del que forman parte.

Se puede entender al federalismo fiscal también, como la manera en que se organiza el financiamiento y la distribución de funciones, entre los distintos niveles de un gobierno. El federalismo de cada Nación es producto la construcción social que cada una se supo dar.

Esquemáticamente, podemos analizarlo desde dos aspectos:



Los Gastos, son todas aquellas erogaciones que realiza el Estado para poder cumplir sus fines. Encontramos funciones primarias, o sea aquellas que el Estado no puede delegar, tal el caso de la representación en el exterior, la defensa Nacional, la organización y administración de Justicia, entre otras. Además, el Estado brinda funciones que podrían llegar a considerarse antiguamente como secundarias como lo son la educación y salud.

Respecto de los Recursos: existen distintos esquemas a los fines de determinar la coordinación financiera entre distintos niveles de gobierno. Entre los distintos modelos teóricos se encuentran:

- **Concurrencia de las fuentes:** no hay limitaciones para ninguno de los niveles de gobierno en relación al tipo de fuente gravada y al grado o tasa que recae sobre la utilización de la misma, este sistema promueve la doble imposición y no permite la uniformidad tributaria;

- ***Separación de las fuentes***: por vía constitucional, en general, se limita la potestad de cada gobierno para recaudar un tipo determinado de tributos, no pudiendo los restantes niveles de gobierno obtener recursos de la misma fuente;
- ***Cuotas adicionales***: unifica los tributos en el gobierno central; las provincias tienen una participación del mismo, a través de cuotas adicionales.
- ***Asignaciones globales y condicionadas o no condicionadas***, el gobierno central es el que recauda y luego transfiere recursos a los gobiernos sub-nacionales, con o sin condicionamientos, para poder financiar déficits o realizar obras, tiene como principal problema la gran dependencia política y la falta de autonomía;
- ***Coparticipación***: el gobierno central recauda los tributos y luego distribuye lo recaudado a otros niveles de gobierno, existiendo una masa coparticipable que surge de la suma de los tributos, y sucesivas distribuciones hacia niveles inferiores. Existen también combinaciones de los métodos antes descriptos, como ocurre en la Argentina.

El método escogido puede tener como objetivo el logro de la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales en lo referente tanto al tipo de fuente como así también al tipo de gasto que desee ejecutar. La responsabilidad fiscal también puede ser tenida en cuenta, así como también, la reducción de los costos fiscales tanto para la agencia recaudadora como para el contribuyente. La equidad vertical del sistema tributario que implicaría lograr un sistema progresivo en todo el territorio; y la equidad horizontal que se sintetiza en igualdad de trato para los contribuyentes que están en igualdad de condiciones, aunque se encuentren en distintas provincias, también debería ser perseguida por el sistema de coordinación fiscal elegido. Por último, el federalismo fiscal debe acompañar o estar enmarcado en la política económica del país generando desarrollo y procurando la estabilidad económica.

En Argentina se pueden identificar tres etapas en la historia del federalismo fiscal, a saber: la separación de las fuentes tributarias tomando como punto de partida de 1853 hasta 1890, luego una etapa de concurrencia de hecho (de 1890 hasta 1930) y por último la tercera y última etapa, que es el Régimen de Coparticipación Tributaria desde 1930 hasta el presente (Porto A, 2003)<sup>11</sup>.

Respecto de las funciones de cada nivel de Gobierno, sin hacer un análisis histórico minucioso, hay un hito en el año 1978, que es el momento en el que el Gobierno Nacional dispuso la transferencia de hospitales y establecimientos escolares de nivel primario y secundario a las provincias, influyendo en la distribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno. A partir de ese momento, a las Provincias les corresponde afrontar los gastos que demandan el servicio de salud y educación, además del de seguridad.

Argentina se ha caracterizado por una descentralización en cuanto a las erogaciones para cubrir gastos, pero esas erogaciones no han sido acompañadas por aumentos en las capacidades tributarias de las provincias. El sistema actual se basa en una alta concentración de la recaudación en el nivel central a través de la Administración Federal de Ingresos Públicos y el reparto de lo producido por el régimen de coparticipación.

#### **4.2 Federalismo comparado**

Mecanismos de coordinación fiscal existen, como países hay que los aplican, los distintos modelos de coordinación fiscal son receptados por las Naciones de manera distinta y con variantes propias de cada país, son producto de una construcción social. Se abordan tres casos de federalismo comparado, para contribuir a visualizar el federalismo fiscal en Argentina. Se analizan los casos de Australia, Canadá y Brasil países que cuentan con un extenso territorio y con otras particularidades semejantes a nuestro País<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> En esta clasificación histórica, nos basamos en Porto, A (2003) Etapas de la coparticipación de impuestos, documento de federalismo fiscal N°2. Dpto, Economía, Facultad de Cs Económicas, UNLP.

#### **4.2.1 El caso Australiano.**

La Mancomunidad de Australia (Commonwealth of Australia), surgió como país en el año 1901, como forma de gobierno presenta una monarquía constitucional federal parlamentaria. Con una superficie de 7. 741. 220 km es el sexto país más grande el mundo. Cuenta con alrededor de 23 millones de habitantes. La economía Australiana es de las más pujantes del mundo (14º) y se basa en gran medida en la exportación de materias primas. El sistema federal australiano tiene dividido el poder en tres niveles, el gobierno central, seis estados, dos territorios y alrededor de 700 gobiernos locales. Al igual que la Argentina, Australia presenta una gran concentración de habitantes en algunas ciudades, cayendo considerablemente la densidad poblacional hacia el interior del país; posee un extenso territorio marcado por grandes brechas entre las áreas más pobladas y las zonas rurales.

En consonancia con esta gran brecha el sistema de federalismo fiscal australiano tiene como característica distintiva la búsqueda de la igualdad fiscal, que tiene origen en la convicción del pueblo Australiano de que la equidad y la igualdad poseen un gran valor. A tal fin, el gobierno central cuenta con una Comisión de subsidios que realiza una investigación técnica y exhaustiva sobre los subsidios que otorga el gobierno central, indagando además el nivel y naturaleza de los servicios públicos que brinda el Estado , así como los costos necesarios ,para llegar a un servicio igualitario para todos los australianos. Existe un alto grado de cooperación y compromiso mediante todos los miembros del sistema. La Comisión eleva recomendaciones al gobierno federal que generalmente son aceptadas por el mismo a

---

12 El análisis se apoya en diversos informes. Para el caso de Australia, me sirvo del informe económico de la OCDE para Australia (2006): "Relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno". Para estudiar el caso de Canadá, se utiliza también un informe de la OCDE del año 2006 "Adaptación de las políticas fiscales y acuerdos financieros en la federación. Por último para el caso de Brasil y ,para el análisis en general, se utiliza el Informe Final del Consejo Federal de Inversiones -Provincia de Buenos Aires (2004) : "Luces y sombras del federalismo fiscal. Argentina y el mundo". Estos documentos muestran las características distintivas de los sistemas de federalismo fiscal de los países en cuestión.

los fines de realizar las transferencias verticales. El federalismo australiano tiene un alto grado de cooperación actuando los distintos niveles de gobierno en forma conjunta.

Australia tiene un gran desequilibrio fiscal vertical, el gobierno central concentra la recaudación del impuesto las ganancias y el impuesto al valor agregado, tomando casi todas las decisiones de la política tributaria. Los gobiernos provinciales dependen de las transferencias recibidas del nivel superior.

Como consecuencia de la relación asimétrica entre la descentralización de recursos e ingresos, y los gastos, determinan un déficit. A los fines de corregir las brechas, el gobierno realiza transferencias para cubrir esos desbalances. Esas transferencias que realiza el gobierno central son básicamente de dos tipos; a) las transferencias condicionadas: son desembolsos para aplicarlos a fines específicos decididos por el gobierno central y, b) las transferencias generales o no condicionadas, que son recursos se utilizan en función de las decisiones de los gobiernos subnacionales (OCDE, 2006).

Las transferencias nacen en función de acuerdos entre los gobiernos, y tienden a lograr que el gobierno central pueda llevar a cabo las políticas públicas nacionales. Los objetivos son: garantizar el acceso a la salud en los hospitales públicos, inversión en el salario de profesores o capacitaciones docentes, entre otras. Las transferencias condicionadas además conllevan requerimientos del gobierno central al provincial referido a la información de su situación financiera. Las transferencias condicionadas están orientadas principalmente a minimizar las brechas fiscales originadas por los desbalances verticales ente el gobierno central y los demás Estados.

A diferencia de las anteriores, las transferencias verticales no condicionadas están orientadas a lograr la equidad horizontal entre los distintos Estados. Esta búsqueda de la equidad horizontal en Australia es completa y hace referencia tanto a la capacidad de generar

ingresos como a poder determinar el costo de los servicios públicos. Este principio de la búsqueda de la equidad horizontal descansa en tres pilares:

- a) igualar la capacidad fiscal y no la capacidad recaudatoria, (la capacidad recaudatoria hace referencia a la recaudación que podemos alcanzar con un determinado sistema tributario en forma posible mientras que capacidad fiscal está determinada por el total de los impuestos a recaudar). Por ejemplo, en un sistema impositivo, un nivel recaudatorio posible sería un 80 %, mientras que la capacidad recaudatoria total estaría en recaudar un 100 %.
- b) utilizar promedios para poder determinar niveles tanto del ingreso del impuesto como del costo de brindar servicios y;
- c) que este proceso sea políticamente neutral.

Estas transferencias tendientes a lograr una equidad horizontal se basan en un método que combina los costos promedio de cada servicio, los ingresos que puede generar cada Estado haciendo un esfuerzo medio y el resultado anual. Además se tienen en cuenta posibles problemas o dificultades que tengan los Estados debidos a cuestiones geográficas, poblacionales y económicas; dificultades que por sí mismos los Estados no podrían superar. Estas proporciones se transformarán en índices que determinan el reparto, del que es uno de los impuestos más importantes, el impuesto federal a los servicios públicos, que cae sobre valores agregados. Este impuesto es recaudado por el gobierno central, pero es distribuido en forma total a los Estados locales. Constituye el 10 % de lo que se paga por la mayoría de los productos y servicios quedando exceptuados los servicios médicos, educativos, guarderías infantiles y ciertos servicios geriátricos. Se realizan evaluaciones que culminan con el cálculo de las denominadas “relatividades”<sup>13</sup>, que constituyen índices de las necesidades relativas de los Estados que cuando se ponderan por la población, proveen la base para la distribución de este impuesto.

<sup>13</sup> Estas relatividades, son cálculos que realiza el gobierno central, actualizados anualmente y la metodología para calcularlas se revisan cada 5 años.

De esta manera, a través de este sistema de transferencias el gobierno Australiano busca disminuir las desigualdades generadas por los marcados desbalances verticales, y lograr la tan ansiada igualdad, valor, como ya se dijo, que caracteriza al pueblo australiano; declinando muchas veces, otros aspectos como la eficiencia.

#### **4.3.2 El caso Canadiense.**

Canadá es uno de los países soberanos de América del Norte, fue fundado en 1867, organizado como una monarquía parlamentaria federal, un régimen similar al británico donde existen dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. El poder está concentrado en la figura del primer ministro. Protocolarmente la Reina de Inglaterra es reina también en Canadá.

Canadá cuenta con el segundo territorio más extenso del mundo 9.948.670 km<sup>2</sup> y está conformado por diez provincias y tres territorios. Su economía gira en torno a la actividad primaria, explotación de cebada y trigo por un lado y posee un alto desarrollo industrial. Es caracterizada también por ser pionera en algunos productos tecnológicos. Canadá se encuentra dentro de los 10 países con mayor PBI del mundo de acuerdo a los datos del Banco Mundial<sup>14</sup>.

Existen en Canadá una gran cantidad de disparidades regionales derivadas de las grandes diferencias de ingresos entre las distintas provincias, además existen diferencias producto de cuestiones referentes a población, a su geografía y de desarrollo.

Del informe suministrado por la ODCE (2006), referido a las adaptaciones de política fiscal o disposiciones financieras en Canadá, surge que se presenta como un federalismo de tipo cooperativo. Reconoce dos tipos de gobierno, el central y las provincias; los gobiernos

---

<sup>14</sup> De acuerdo a datos del Banco Mundial del año 2017 los países con mayor Producto Bruto Interno del mundo son: 1. Estados Unidos 2 China. 3 Japón .4 Alemania 5. India 6.Reino Unido.7.Francia.8.Brasil. 9. Italia y 10.Canadá.  
<https://datos.bancomundial.org>

locales están supeditados a las políticas de los gobiernos provinciales. La Constitución define las competencias de cada gobierno, al gobierno nacional le corresponde lo referente a la defensa, el comercio, la cuestión penal, la emisión de moneda, los asuntos aborígenes, la población y la deuda pública y de cualquier otro ámbito que no le corresponda a las provincias. Las provincias tienen competencia en lo concerniente a educación, salud, justicia, obra pública y la exportación de recursos no renovables entre otras. El gobierno federal tiene amplias facultades en torno a la ejecución gasto.

Los impuestos recaudados son de naturaleza directa e indirecta, teniendo las provincias exclusividad en algunos impuestos directos. El sistema canadiense permite la concurrencia de fuentes, en numerosos casos. Si existieran conflictos por superposición, la legislación consagra la supremacía federal. Esta supremacía, determinada en algunos de los artículos de la constitución, es aplicada en forma práctica, de manera extensiva a cualquier controversia entre los gobiernos, independientemente de la materia.

A los fines de disminuir las desigualdades operantes, producto de las grandes diferencias entre algunos de los territorios, el gobierno central canadiense utiliza el mecanismo de transferencias. Estas transferencias están relacionadas por un lado al Área salud, y al sistema de protección social (protección del niño, entre otros); son transferencias de tipo condicionadas, quiere decir que los fondos que se reciben deben afectarse a un determinado objetivo, limitando de alguna manera la autonomía de los estados sub-nacionales.

La OCDE en su informe 2006, manifiesta que existen transferencias relativas a lograr una equiparación en la prestación de los servicios, través de un financiamiento de los territorios que tienen una menor capacidad fiscal para generar recursos; dichas transferencias son de tipo no condicionadas. Para determinar el monto de las transferencias entre los gobiernos, se tiene en cuenta parámetros como la cantidad de jurisdicciones que intervienen en el

promedio, si existe un tope o no para ejecutar las transferencias, y la manera en que se involucran los ingresos derivados de la explotación de los recursos naturales entre otros.

El federalismo fiscal canadiense, según el Informe, se caracteriza por tener un alto grado de descentralización en la ejecución del gasto además de estar acompañado por numerosas transferencias orientadas a lograr, sobre todo, la equidad vertical.

#### **4.3.3 El Caso del Brasil.**

La República federativa de Brasil, nació con su independencia del reino de Portugal en 1822, es el país más extenso de América del Sur y uno de los más extensos de mundo con un territorio de 8.515.770 km<sup>2</sup>, siendo el 5º mayor territorio a nivel mundial<sup>15</sup>. Su forma de Gobierno es la República, compuesta por un Estado Federal, 26 Estados miembros y más de 5500 Municipios. Cuenta con una población que oscila en los 208 millones de habitantes, siendo la sexta a nivel mundial. La economía del Brasil es la mayor de América Latina y la 8na a nivel mundial, está caracterizada en la actualidad, por la exportación de petróleo y minerales; cuenta además con grandes polos industriales ubicados en el sudeste del País.

En la práctica, para resolver la distribución de recursos entre los niveles de gobierno, existe un sistema de separación de las fuentes. Los dos impuestos principales son, el impuesto a la renta recaudado por el gobierno central y el impuesto a la circulación de mercaderías y servicios, recaudado por los Estados Subnacionales. Los Estados subnacionales luego redistribuyen recursos a sus municipios a través de transferencias. Las transferencias realizadas por el gobierno central y por los Estados a sus municipios, son -en su gran mayoría- no condicionadas. El destino de estas transferencias está orientado a poder

---

15 De acuerdo a datos del Banco Mundial año 2018.

disminuir las desigualdades verticales y horizontales. Estas transferencias están normadas en la constitución, leyes adicionales o en convenios.

Las transferencias no condicionadas se distribuyen de manera indirecta a través de fondos. Uno de los fondos más importantes, está compuesto por el producido de lo recaudado por el impuesto a la renta. Para la distribución de este fondo se tiene en cuenta parámetros como, la superficie de manera directamente proporcional, e inversamente la renta per cápita, además existen incentivos por el desempeño fiscal. Otro fondo es el que esta de destinado a los municipios, este tiene en cuenta para su distribución, parámetros como la población y entre otros.

Dentro de transferencias de tipo condicionadas, que surgen vía Acuerdos, hay dos principales, que se realizan también a través de fondos. Uno de ellos está orientado al desarrollo y mantenimiento de la educación fundamental, y el otro tiene como objeto fortalecer a los sistemas de salud. La descentralización del gasto en Brasil es muy significativa, tanto es así, que el gasto ejecutado por los Estados Subnacionales supera en forma significativa al del Gobierno Central. Únicamente, en lo referente a las transferencias relativas a la seguridad social, el Gobierno Central ejecuta un mayor gasto.

El federalismo fiscal de Brasil presenta una característica distintiva; tiene un alto grado de descentralización, sumado a un alto índice de responsabilidad fiscal. La mejora fiscal se dio lugar a través de la implementación de la ley de Responsabilidad fiscal, basada en la austeridad y en la transparencia, aprobada en el año 2000. Conjuntamente se impidió el otorgamiento de nuevos préstamos entre gobiernos y la refinanciación de viejas deudas, cortando de esta manera, el ciclo vicioso del endeudamiento.

Sin embargo, el federalismo fiscal brasileño tiene algunas cuentas pendientes que resolver. Los acuerdos que generan las transferencias realizadas tanto por Estados como municipios no

gozan de una base de normativa sólida que los respalde, y siguen existiendo grandes brechas en los niveles de desarrollo humano de las regiones.

#### **4.3 Resumen y aportes para la construcción de índices.**

Se ha recorrido en forma sucinta algunos casos de Federalismo comparado, distintas experiencias, con el objetivo poder lograr a través del federalismo fiscal un desarrollo equitativo a lo largo del territorio de cada país.

Tal vez, se puede rescatar el espíritu cooperativo del federalismo australiano, que se resume en el deseo implícito en pos de lograr la igualdad en toda la Nación. El pilar, para el caso, sería una fuerte cultura de la integración, y un sentido de pertenencia a un mismo país. Por otro lado, se resalta la existencia de un organismo sólido, dedicado a investigar y controlar que el gasto se efectivice de manera correcta.

Canadá, es un país que presenta grandes similitudes con nuestro país en varios aspectos. Tiene competencias similares en cuanto a las funciones, en lo relativo al tipo de gasto y posee un gran desequilibrio en materia de equidad vertical. Los canadienses más allá de esas dificultades lograron tener un alto grado de descentralización, dotando a los gobiernos subnacionales de mayor capacidad tributaria. De esta manera, ese nivel recauda y ejecuta porcentajes mucho mayores que el gobierno central.

Por último, el país hermano del Brasil, es también uno de los países con mayor grado de descentralización del mundo. De todos ellos, podemos resaltar el sacrificio efectuado para lograr la autonomía fiscal, meta posible, si existe un alto grado de austeridad fiscal y un alto porcentaje de ejecución del gasto por parte de los gobiernos subnacionales. Podría ser, esta última característica, el camino a seguir.

## 5. Conclusiones

Parece importante destacar, que como primera medida para mejorar el régimen de coparticipación se debería aumentar el porcentaje de ingresos obtenidos destinados a formar la masa coparticipable. Lo anteriormente expuesto se fundamenta en que:

- Permitir la disminución de la discrecionalidad política en cuanto a la asignación de fondos.
- Dotaría de mayor autonomía a las provincias, poniendo recursos a su disposición para que puedan realizar de esta forma, su gestión de gobierno con menos condicionamientos.
- Mejorar la aplicación del gasto, ya que los gobiernos subnacionales, son los que más cerca están de las necesidades reales de la población, estimándose que pueden lograr, en la ejecución de los fondos mayor eficacia.

Esta premisa es fundamental a los fines de aumentar en primer lugar los ingresos que reciben las provincias, posibilitando el aumento en la ejecución del gasto por provincia, y en segundo lugar habría que tender a que los recursos recaudados por el gobierno nacional se distribuyan en base a competencias y funciones asignadas, criterios objetivos de reparto, equidad, solidaridad, con tendencia a un grado equivalente de desarrollo en toda la República.

La propuesta en relación a la distribución secundaria realizada, tiene como parámetros la población, las necesidades básicas insatisfechas, el desarrollo sustentable y una distribución de la población más igualitaria en todo el país. Con estos índices se intenta dar respuesta a lo ordenado en la Constitución Nacional, en cuanto a los principios que deberían regir la

distribución de recursos. Si bien no existe ningún índice propuesto en referencia a la responsabilidad fiscal, sería conveniente abordar el tema desde el punto de vista del federalismo fiscal; a través de acuerdos que puedan conseguir un equilibrio en las cuentas públicas. Una coordinación óptima entre los distintos niveles de gobierno es fundamental para mejorar el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas.

Dos criterios: el devolutivo y el de distribución territorial, generalmente pugnan en relación a la manera de distribuir los recursos; parecería ser que estos criterios definirían, en parte, uno u otro modelo de país. Sin embargo lo ideal sería buscar una integración de los mismos, permitiendo que el esfuerzo realizado por los ciudadanos no se desperdicie, teniendo como meta final el logro de un desarrollo equitativo, ya que por diferentes motivos las distintas jurisdicciones no tienen las mismas oportunidades. El Estado a través de las finanzas públicas, utilizando una de sus herramientas como lo es la política tributaria, debería contribuir para lograr este objetivo. El sentido del presente trabajo es realizar un pequeño aporte, para el logro de esa aspiración.

## 6. Anexos

### 6.1 .Gasto Público Consolidado

FINALIDAD / FUNCION	2011	2012	2013	2014	2015
<b>GASTO PUBLICO TOTAL</b>	<b>483.379</b>	<b>612.582</b>	<b>1.434.988</b>	<b>2.058.117</b>	<b>2.754.691</b>
<b>I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO</b>	<b>53.571</b>	<b>66.311</b>	<b>223.305</b>	<b>314.326</b>	<b>438.198</b>
I.1. Administración general	22.877	27.456	101.065	132.873	179.185
I.2. Justicia	6.505	8.545	35.380	48.945	70.118
I.3. Defensa y seguridad	24.190	30.310	86.860	132.509	188.895
<b>II. GASTO PUBLICO SOCIAL</b>	<b>290.162</b>	<b>383.351</b>	<b>946.144</b>	<b>1.288.186</b>	<b>1.802.479</b>
II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	31.530	37.625	209.421	285.442	401.934
II.1.1. Educación básica	5.201	3.337	131.518	176.307	249.127
II.1.2. Educación superior y universitaria	19.163	24.585	41.262	56.626	77.207
II.1.3. Ciencia y técnica	5.591	7.360	10.400	14.653	18.792
II.1.4. Cultura	1.315	1.931	8.578	11.378	14.797
II.1.5. Educación y cultura sin discriminar	261	411	17.662	26.479	42.012
II.2. Salud	66.616	88.035	216.398	298.992	415.091
II.2.1. Atención pública de la salud	8.684	11.312	89.518	121.573	176.313
II.2.2. Obras sociales - Atención de la salud	40.310	53.894	97.591	129.301	177.327
II.2.3. INSSJyP - Atención de la salud	17.623	22.828	29.289	48.118	61.450
II.3. Agua potable y alcantarillado	5.216	6.579	17.993	26.808	34.751
II.4. Vivienda y urbanismo	118	165	33.289	50.032	69.252
II.5. Promoción y asistencia social	14.224	18.581	54.716	68.320	90.362
II.5.1. Promoción y asistencia social pública	5.737	7.532	40.859	56.054	74.014
II.5.2. Obras sociales - Prestaciones sociales	2.648	3.561	5.197	6.851	9.394
II.5.3. INSSJyP - Prestaciones sociales	5.839	7.487	8.660	5.415	6.954
II.6. Previsión social	148.796	205.855	344.118	463.160	663.009
II.7. Trabajo	23.661	26.511	38.987	52.828	72.553
II.7.1. Programas de empleo y seguro de desempleo	3.605	3.710	7.521	8.602	10.837
II.7.2. Asignaciones familiares	20.056	22.801	31.466	44.226	61.716
II.8. Otros servicios urbanos	0	0	31.222	42.604	55.528
<b>III. GASTO PUBLICO EN SERVICIOS ECONOMICOS</b>	<b>98.176</b>	<b>114.913</b>	<b>213.008</b>	<b>356.608</b>	<b>389.289</b>
III.1. Producción primaria	5.479	5.503	16.312	18.475	25.393
III.2. Energía y combustible	43.385	55.263	94.998	200.539	186.937
III.3. Industria	941	1.505	3.930	5.832	9.703
III.4. Servicios	47.285	51.416	90.004	119.712	149.962
III.4.1. Transporte	42.661	45.727	81.131	107.856	135.044
III.4.2. Comunicaciones	4.624	5.689	8.873	11.855	14.918
III.5. Otros gastos en servicios económicos	1.086	1.226	7.763	12.051	17.294
<b>IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PUBLICA</b>	<b>41.470</b>	<b>48.007</b>	<b>52.532</b>	<b>98.996</b>	<b>124.725</b>

#### Notas:

Sólo se incluye las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios (que forman parte de su financiamiento)

y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y asignación por finalidad-función. El gasto se encuentra sujeto al proceso de consolidación, por lo que las transferencias de fondos entre niveles de gobierno se descuentan del nivel que las financia para ser incluidas en el que las ejecuta.

#### Fuente:

Subsecretaría de Programación Macroeconómica - Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo en base a Secretaría de Hacienda SIDIF e información pública de las provincias y obras sociales Año: 2018.

## 6.2 Evolución de las NBI en Argentina (1980-2010)

Provincia	Porcentaje de hogares con NBI			
	1980	1991	2001	2010
<b>Total del país</b>	<b>22,3</b>	<b>16,5</b>	<b>14,3</b>	<b>9,1</b>
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	7,4	7,0	7,1	6,0
Buenos Aires	19,9	14,7	13,0	8,1
24 partidos del Gran Buenos Aires	21,7	16,5	14,5	9,2
Interior de la provincia de Buenos Aires	16,9	11,7	10,5	6,4
Catamarca	37,6	24,6	18,4	11,3
Córdoba	19,4	12,8	11,1	6,0
Corrientes	40,6	26,9	24,0	15,1
Chaco	44,8	33,2	27,6	18,2
Chubut	29,8	19,4	13,4	8,4
Entre Ríos	27,9	17,2	14,7	8,0
Formosa	46,8	34,3	28,0	19,7
Jujuy	45,1	33,6	26,1	15,5
La Pampa	18,8	12,0	9,2	3,8
La Rioja	31,6	23,6	17,4	12,2
Mendoza	20,4	15,3	13,1	7,6
Misiones	39,2	30,0	23,5	15,6
Neuquén	33,9	19,1	15,5	10,4
Río Negro	32,8	20,7	16,1	9,4
Salta	42,4	33,9	27,5	19,4
San Juan	26,0	17,2	14,3	10,2
San Luis	27,7	18,7	13,0	7,9
Santa Cruz	22,7	15,2	10,1	8,2
Santa Fe	20,0	14,0	11,9	6,4
Santiago del Estero	45,8	33,6	26,2	17,6
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	25,6	25,5	15,5	14,2
Tucumán	36,6	24,6	20,5	13,3

Nota: la población total incluye a las personas viviendo en situación de calle.

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes forman parte integrante del territorio nacional argentino. Debido a que dichos territorios se encuentran sometidos a la ocupación ilegal del REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA e IRLANDA DEL NORTE, la REPÚBLICA ARGENTINA se vio impedida de llevar a cabo el Censo 2010 en esa área.

Estas islas pertenecen al departamento "Islas del Atlántico Sur". De este departamento, fue censada sólo la base que se encuentra en la Isla Laurie, que pertenece a las Islas Orcadas del Sur. La Base Antártica Orcadas situada en dicha isla es la más antigua de las bases antárticas en funcionamiento que pertenecen a la República Argentina.

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.

## 7. Bibliografía

### 7.1 Jurisprudencia

CSJN, “Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, sentencia del 24/11/2015 Fallos: 338:1356.

### 7.2 Doctrina

CEPAL (1990): “La equidad: enfoques teóricos y sugerencias para su desarrollo”. División de desarrollo Social. Santiago CEPAL 1990-12-20.

Consejo Federal de Inversiones -Provincia de Buenos Aires (2004). *Luces y sombras del federalismo fiscal. Argentina y el mundo*”-Informe Final.

CAPELLO, M., GRION, N. y Marconi, A. (2015). *18º Seminario de Federalismo Fiscal. Facultad de Economía .UBA*

MACON., Jorge (1973) *Funciones de los tres niveles de sector público, aportes para un enfoque normativo del federalismo fiscal*. Consejo Federal de Inversiones.

MACON, Jorge (1996) “*La coparticipación en la Constitución*”, en coparticipación y federalismo, serie de seminarios, Instituto de Economía Aplicada , Academia Nacional de ciencias Económicas, Buenos Aires

MACON, Jorge (2001) “*Economía del Sector Público*”. Mc Graw- Hill. Buenos Aires.

MUSGRAVE, Richard (1999). *The Theory of public finance*. Mc Graw-Hill.

NOZICK, R (1974) “Anarquía, estado y utopía” Basic Books. Estados Unidos de America.

NOYA Norma-Leticia GEREZ (2006). *Nociones sobre la cuestión tributaria*. Educo.

NUÑEZ MIGNANA, (1994). *Finanzas Públicas*. Buenos Aires. ASAP-Macchi.

PIFFANO, H.L.P (1998) “*La coparticipación federal de impuestos y los criterios de reparto*”, Foro de Instituciones Fiscales, Centro de Estudios para el desarrollo institucional (CEDI.) Documento de trabajo n°5. Buenos Aires.

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

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

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

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

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

RAWLS, J (1971) “*Teoría de la Justicia*”. Ed Harvard University. Estados Unidos de América.

RODRIGUEZ ALFONSO, J. (2004). “*Las relaciones intergubernamentales dentro de Brasil*”, Revista de la CEPAL, Nro. 84, Diciembre de 2004.

STIGLITZ Joseph, (2012) “*El precio de la desigualdad*”, Ed Taurus. Barcelona.

### 7.3 Recursos Digitales

BERTEA Anibal Oscar (2018), El laberinto de la coparticipación,

<http://federalismofiscal.com/laberinto/>- Noviembre 2019.

NUÑEZ MIGNANA., (1983) Distribución de la coparticipación federal de impuestos:

Análisis y alternativas. Consejo Federal de Inversiones <http://biblioteca.cfi.org.ar/>

[documento/distribucion-de-la-coparticipacion-federal-de-impuestos-analisis-yalternativas/](http://biblioteca.cfi.org.ar/documento/distribucion-de-la-coparticipacion-federal-de-impuestos-analisis-yalternativas/)

Noviembre 2019.

MACON, Jorge (2002) El federalismo fiscal en Argentina. Buenos Aires: Facultad de

Ciencias Económicas, U.B.A <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/mu1076.pdf>- Noviembre

2019.

OECD (2006), “Fiscal Relations across Levels of Government”, in OECD Economic

Surveys: Australia 2006, OECD Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-aus-2006-](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-aus-2006-5-en)

[5-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-aus-2006-5-en)- Noviembre 2019.

OECD (2006), “Adapting Fiscal Policy and Financial Arrangements in the Federation”,

in OECD Economic Surveys: Canada 2006, OECD Publishing.

[http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-can-2006-6-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-can-2006-6-en) - Noviembre 2019.

PIFFANO, Horacio (2004) Notas sobre federalismo fiscal: enfoques positivos y normativos L. P. Universidad Nacional de La Plata. Departamento de Economía

<http://portalcdi.mecon.gov.ar/cgi-bin/wxis.exe/iah/scripts/> - Noviembre 2019.

<http://www.minhacienda.gob.ar/secretarias/politica-economica/programacion-macroeconomica/gasto-publico-consolidado/> Noviembre 2019.

<http://www.ign.gob.ar/NuestrasActividades/Geografia/DatosArgentina/DivisionPolitica>.

Ministerio de Defensa de la Nacion.- Noviembre 2019.

<http://www.afip.gob.ar/institucional/estudios/archivos/informe.4.trimestre.2016.Pdf> -

Noviembre 2019.

[https://www.researchgate.net/publication/41661608\\_Una\\_panoramica\\_descriptiva\\_del](https://www.researchgate.net/publication/41661608_Una_panoramica_descriptiva_del)

federalismo\_fiscal\_canadiense - Noviembre 2019.

<https://datos.bancomundial.org>- Noviembre 2019.

<https://www-oecd.org/tax/tax-policy/base-de-datos-global-de-estadisticas-tributarias.htm>-

Noviembre 2019.