

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO Y ECONOMÍA

UNA ARGENTINA DESIGUAL

INCIDENCIA DE LA DISTRIBUCIÓN TRIBUTARIA

MAESTRANDO ABOGADO HERIBERTO ELOY MEDIZA
DIRECTOR DE TESIS: PROFESOR HORACIO PIFFANO.

PRÓLOGO

El objeto de estudio durante la Maestría en Derecho y Economía fue evaluar el impacto en la economía de las normas jurídicas, tanto en la organización económica, como en su funcionamiento. El presente trabajo pretende analizar la relación entre la redistribución de los recursos tributarios coparticipables y los indicadores de desarrollo humano. Es éste un tema que va a permitir, por un lado, demostrar la magnitud de la vinculación existente entre una norma jurídica y su efecto económico y social; y por otro, evidenciar su aptitud para lograr un determinado objetivo constitucional, aún cuando los resultados de esa interacción sean sólo parciales debido a la amplitud de las transferencias intergubernamentales.

El Director de la tesis, Profesor Horacio Piffano, compartió el desafío y, a partir de su reconocida sapiencia en el tema del federalismo fiscal, guió el presente trabajo. Se agradece profundamente la paciencia, tolerancia y orientación académica brindada.

Es justo mencionar el reconocimiento a la Dra. Valeria Elizalde por sus sugerencias para la elaboración del trabajo; al Licenciado Oscar Teyseire por su orientación en la búsqueda de los diferentes gráficos y cuadros y a la Licenciada Patricia Bonjour por sus indicaciones respecto de la gramática en la redacción del trabajo.

Asimismo, se expresa también el agradecimiento a la Universidad de Buenos Aires, particularmente a la Facultad de Derecho, por la posibilidad de haber accedido a la carrera de grado en su momento y a la carrera de Posgrado hoy, cuyo resultado final se presenta seguidamente.

INTRODUCCIÓN

1. El planteo del problema

Nuestro país es desigual en su desarrollo humano y económico. Inciden en ello la diversidad de sus recursos naturales, sus particularidades culturales, su distinta capacidad productiva, fundamentalmente debida a la inversión realizada por la Nación y por actores privados, inversión que se traduce en la magnitud y complejidad de la infraestructura básica. Las disimilitudes quedan expuestas con sólo observar la evolución de distintos indicadores de desarrollo. Dicha heterogeneidad compleja dificulta una efectiva integración de la Nación.

La distribución de recursos fiscales, generada en acuerdo con las normas vigentes, es una de las causas que, por lo menos, no promueve el logro de la igualdad de oportunidades entre regiones, y la disminución de las asimetrías existentes.

El camino fijado por la Constitución Nacional en 1994 establece como uno de los objetivos de la redistribución de los recursos tributarios coparticipables el “logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.

Con estas premisas, en el presente estudio se analiza el régimen de la redistribución de los recursos, particularmente los coparticipables, en el marco de las transferencias intergubernamentales. El objetivo es identificar el impacto distributivo que ocasiona en las distintas jurisdicciones en relación con los índices de desarrollo¹ humano informados por los organismos internacionales y nacionales² y/o unidades ejecutoras, a través de sus programas de ayuda, de apoyo técnico, de financiamiento, de cooperación, entre otros.

La hipótesis problemática, formulada para efectuar el estudio que seguidamente se expone, predica que la relación, aunque sea relativa porque es una entre varias causas, más significativas incluso, entre el actual sistema de reparto de impuestos coparticipados y los índices aludidos muestra una realidad desigual a nivel del territorio nacional. Dentro de cada provincia, además, es posible sostener que hay sectores más vulnerables, más rezagados, más pobres en un sentido lato. Es allí donde se reciben menos recursos relativamente o donde menos eficiente es la administración de los mismos, en relación a su objetivo específico, si son aportes condicionados.

En síntesis, aquel camino fijado por la Constitución Nacional en su praxis empírica, encuadra los límites de la presente investigación.

1

El desarrollo de una sociedad supone lograr un verdadero mejoramiento de la vida de las personas y de las opciones y oportunidades que se les ofrecen para ello.

² Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-UNESCO; Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Organización de los Estados Americanos (OEA); UNESCO-IESALC; Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

2. El abordaje teórico y técnico-metodológico

Para llevar a cabo la investigación, en términos de lógica de producción científica, como entorno de referencia se tomaron los aspectos relevantes de la macroeconomía inmediatamente previos a la crisis económico-financiera internacional más importante desde la Gran Depresión, originada en el sistema financiero de los países desarrollados, sin abordarlos desde la econometría. Esta crisis, a fines de 2008, comenzó a impactar en la esfera real de la economía mundial, en dos vías: la comercial y la financiera.

En tal sentido, se consideró adecuado analizar la Ley Nacional N° 23.548, así como sus posteriores modificaciones para encuadrar sociohistóricamente los planteos y para dar marco de referencia empírica a los mismos.

Para su abordaje se realizó una indagación de material bibliográfico vinculado y relevante en relación con la problemática expuesta en el contenido de la hipótesis central. En esta línea y en términos generales, se ha tomado como referencia de significación e interpretación el enfoque conceptual sobre el desarrollo que explicita el PNUD.

Cabe recordar que dicho Programa propone un enfoque de desarrollo humano que concentra su atención en las capacidades y los funcionamientos de las personas. Los funcionamientos refieren a los estados de una persona, en especial, las cosas que puede hacer o ser. En cambio, las capacidades refieren a las combinaciones de funcionamientos que una persona puede lograr.

Desde esta perspectiva se prioriza una visión de la vida humana como una composición de varios seres y quehaceres. De esta forma, la calidad de la vida humana debe valuarse en términos de la habilidad real de las personas para lograr funcionamientos valiosos.

En la actualidad se asume como concepto la idea que predica que el desarrollo humano es el proceso de ampliación de las capacidades de las personas. Esto implica asumir, entre otras cosas, que el centro de todos los esfuerzos del desarrollo deben ser siempre las personas, no sólo como beneficiarios/as, sino también, como verdaderos sujetos de derecho.

En otras palabras, esta idea, más allá de constatar cómo son las cosas en una sociedad dada, se preocupa por señalar cómo estas debieran ser a la luz de los principios fundamentales de los derechos humanos considerados de manera amplia como derechos políticos, económicos y sociales. Una mirada más aguda sobre el contenido de tal concepción permite advertir una visión del desarrollo humano que califica, por ejemplo, a la pobreza como privaciones injustas, es decir, como la ausencia de funcionamientos centrales para la vida. Tales privaciones se conciben como la imposibilidad de llevar una vida digna³.

La complejidad del significado resulta operativa porque conjuga dimensiones claves en esta investigación (régimen de la redistribución de los recursos coparticipables y sus efectos concretos en la realidad de las provincias, y a toda escala y nivel en cuanto a los indicadores del desarrollo humano) y, en consecuencia, permite interpelar de forma distinta a las políticas públicas vinculadas a la redistribución de los recursos coparticipables en el marco de un mundo y un escenario nacional cambiante y globalizado.

³ En este sentido, por ejemplo, la pobreza no es solo una condición socioeconómica sino una privación de ciudadanía, ya que remite a la falta de titularidad de derechos sociales y de participación en el desarrollo.

Como resultado de un proceso de investigación, el estudio que se expone no es una creación, dado que abrevia en varios otros trabajos sobre la materia muy bien fundados y de autores (individuales o colectivos) que se han especializado en la temática y/o en alguno de sus aspectos vinculados. El rasgo relativamente creativo del presente trabajo está referido a la comparación entre datos económicos y de desarrollo humano.

En tal sentido, esta investigación aplica al contexto de la Argentina el marco conceptual desarrollado en otros trabajos para otras latitudes, lo amplía y lo desarrolla, para aumentar nuestra comprensión de los conceptos referenciados. Estos conceptos se exponen progresivamente en los capítulos siguientes.

No obstante, podría reconocerse que este estudio presenta alguna característica distintiva, pues considera la relación entre datos de diferente carácter (cuantitativos y cualitativos o mixtos) y el régimen de redistribución de fondos co-partipables que asumen, básicamente, expresiones cuantitativas y sus efectos o resultados en los ámbitos provinciales, a nivel socio-cultural y socio-económico.

Aunque este dato económico sea sólo una de las causas, fundamenta la necesaria redefinición del federalismo tributario para ayudar a promover la sustentabilidad fiscal de las provincias y un grado equivalente de desarrollo.

En relación con las fuentes de información se hizo un relevamiento de las consideradas pertinentes. A partir de esto se identificó la complejidad de su carácter y su fragmentación en cuanto a serialización y disponibilidad de acceso.

En ese proceso se presentaron desafíos como lo es el hecho de que algunas fuentes (sobre todo cuantitativas) no están disponibles y su acceso no es factible; o bien están incompletas en sus valores y series históricas, como es el caso de las fuentes cualitativas -vinculadas a aspectos sociales concretos- necesarias para "mirar" el cumplimiento de lo establecido en el artículo 75, inciso 2º de la Constitución Nacional (CN).

Hubo pues que elaborar un adecuado diseño técnico-metodológico flexible que posibilitara cruzar y evaluar los datos cuantitativos en relación con información de la realidad social (cruzamiento de datos estadísticos y/o cuantitativos con datos cualitativos).

Importa señalar que las fuentes a las que se pudo tener acceso, en general, toman como unidad mínima de análisis el país y no cada provincia. Como consecuencia, la tarea se hace interesante pero requiere de mucha precaución.

En ese marco, se optó por tomar como fuente que refleje el impacto efectivo de las transferencias nacionales a las provincias los indicadores (y sus dimensiones) de Desarrollo Humano, a saber: salud, educación y empleo. Éstos interactúan entre sí generando una "dinámica del desarrollo humano" y permiten retomar el contenido del artículo mencionado de la Constitución Nacional,

Los indicadores de Desarrollo Humano (IDH) resultaron de presentar analogías estructurales con los indicadores de "condiciones de vida" del INDEC, motivo que resultó ventajoso en tanto se pudo salvar la ausencia de datos, discriminados por provincia, para ciertos indicadores, dimensiones y variables.

Dada la complejidad y la multiplicidad de fuentes disponibles, fue necesario tomar decisiones operativas para avanzar. Básicamente hubo que ponderar y elegir las herramientas técnicas que posibilitaran efectuar un cruzamiento pertinente de datos; decidir con qué herramientas técnico-metodológicas y teóricas era viable y adecuado llevar a cabo el análisis y la posterior evaluación del resultado obtenido del cruce de datos, a la luz de la hipótesis planteada en la Tesis.

Por su parte, para cubrir la faz cuantitativa, específicamente en lo que se refiere a las transferencias nacionales a las jurisdicciones, se tomaron los datos disponibles que genera la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. De esta manera, la investigación intentó cubrir de manera suficiente en relación con los planteos hipotéticos, toda la República Argentina y ofrecer una mayor diversidad de entornos empíricos de contrastación.

Para todas las variables y sus dimensiones se recurrió a técnicas de triangulación cuanti-cualitativas; se siguieron procedimientos análogos para el análisis, evaluación y presentación de resultados para facilitar el estudio de la cuestión en forma estructurada y específica; además, se revisó la documentación relevante vinculada al problema y sus distintas relaciones.

La fortaleza de esa metodología consiste en la posibilidad de observar en detalle una cantidad reducida de indicadores interrelacionados, con el propósito de ofrecer un análisis profundo que contribuya a una mejor comprensión del fenómeno en estudio.

En síntesis, se puede afirmar que en el estudio se logra indagar el problema central, dimensionándolo en todas las jurisdicciones del país en que los datos están disponibles; y aportar evidencia sobre la relación entre el régimen de redistribución aludido y los logros en los ámbitos del trabajo, educación y salud.

Para finalizar este apartado, es oportuno compartir una breve reflexión. La experiencia de realizar una investigación científico-académica abrió, para quién escribe, una dimensión poco conocida, pues el rigor de la ciencia exige planeamiento, planificación, diseño, feedback, revisiones, etc. Todo lo cual sucede en forma previa a la exposición de resultados finales. Ésta ha sido una experiencia enriquecedora, sin dudas.

3. Precisiones conceptuales: el Índice de Desarrollo Humano (IDH)

Desde 1990, el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) elabora el Índice de Desarrollo Humano (IDH) como indicador de bienestar con el fin de mensurar y comparar el desarrollo de todos los países. El organismo publica anualmente los resultados obtenidos mediante informes globales, regionales, nacionales de acceso público (*Human Development Report*).

Dicho índice otorga a los países un valor que oscila entre 0 y 1. Cuanto mayor sea este valor, más desarrollado será el país en cuestión. Hay quienes dicen que la cifra debe interpretarse como el “porcentaje de desarrollo alcanzado” de los países. Este indicador está compuesto por tres parámetros; cada uno de los cuales ocupa un tercio del valor total del índice:

a) La esperanza de vida al nacer: en este componente se manifiesta indirectamente la mortalidad infantil (lactantes y no lactantes), cuya medición se realiza tomando como objetivo deseado la edad de 85 años. A partir de allí se cuantifican los logros conseguidos al disminuir la distancia a ese objetivo.

b) El nivel de estudios de la sociedad: para determinarlo se realizan dos mediciones. Dos tercios del valor surgen del porcentaje de adultos que saben leer y escribir; el tercio restante surge de una combinación de las tasas de escolarización en los tres niveles (primario, secundario y terciario) y de la cantidad de años de educación obligatoria.

c) La renta (el ingreso) per cápita: surge directamente del PIB per cápita. Esta sección del índice se ajusta a partir del umbral de 5000 dólares, ya que se considera que las variaciones desde este valor poseen “utilidad marginal de creciente”. En otras palabras, no aumenta de la misma manera el bienestar que produce un aumento de la renta de los más pobres que de los más ricos.

En efecto, en la actualidad el enfoque del Desarrollo Humano incluye considerar integralmente seis factores principales:

a) Equidad: igualdad de oportunidades para todos. Se pone especial énfasis en la equidad del Desarrollo Humano entre hombres y mujeres, diversos grupos sociales y territoriales.

b) Potenciación: libertad de las personas para incidir en las decisiones que afectan sus vidas, en su calidad de sujetos del desarrollo.

c) Cooperación: participación y pertenencia a comunidades y grupos como modo de enriquecimiento recíproco y fuente de sentido social.

d) Sustentabilidad: satisfacción de las necesidades actuales sin comprometer las posibilidades de satisfacción de las mismas por parte de las generaciones futuras.

e) Seguridad: ejercicio de las oportunidades del desarrollo en forma libre y segura con la confianza de que éstas no desaparecerán súbitamente en el futuro.

f) Productividad: participación plena de las personas en el proceso de generación de ingresos y en el empleo remunerado.

De todas maneras, es conveniente tener presente que el IDH es una herramienta, entre otras, que intenta comparar el desempeño de los países. Si bien las fórmulas que se utilizan en su confección y los datos obtenidos son indicadores importantes del desarrollo y amplían el abanico de oportunidades que brinda la medición a partir del PBI per cápita, es viable utilizar otros indicadores que muestren y ordenen el desarrollo de los individuos de las sociedades o modificar las ponderaciones que se establecen para los componentes utilizados.

Un aspecto que merece mencionarse es el enfoque sobre el desarrollo actualmente en uso y referenciado en el apartado anterior, el cual, en el Informe 2010, introdujo una nueva forma de medir el desarrollo mediante la combinación de indicadores de esperanza de vida, logros educacionales e ingresos en un Índice de Desarrollo Humano compuesto (ver ilustración 1).

Lo innovador del IDH fue la instauración de una estadística única que sirviera como marco de referencia tanto para el desarrollo social como para el económico⁴.

⁴ El IDH define un valor mínimo y uno máximo para cada dimensión (denominados objetivos) y luego muestra la posición de cada país con relación a estos valores objetivos, expresados mediante un valor entre 0 y 1. Por ejemplo, el componente de educación del IDH se mide ahora a través de los años de escolarización para personas adultas mayores de 25 años y los años de escolarización previstos para niños y niñas en edad escolar. La media de años de escolarización se calcula a través de la duración de los estudios en cada nivel formativo. A su vez, los años de escolarización previstos se determinan por la escolarización por edades, en todos los niveles formativos y la población en edad escolar presente en cada uno de estos niveles.

Anteriormente, el IDH asumía forma de media aritmética de índices dimensionales obtenidos de los indicadores correspondientes mediante una normalización. Para ello se usaban patrones mínimos y máximos fijos. La normalización se refiere a la transformación de indicadores expresados en diferentes unidades a cantidades sin unidad, tomando valores entre 0 y 1.

A partir del año 2010, el IDH asume forma de media geométrica de índices dimensionales obtenidos de los indicadores, mediante una normalización basada en mínimos y máximos flexibles, es decir, los observados a lo largo del período para el que se ha computado y recogido información. Por eso, el “tope” aplicado anteriormente al componente de ingresos se ha sustituido en el IDH 2010 por un “máximo observado” del nivel de ingresos per cápita. De este modo, se tienen en cuenta las diferencias en los avances obtenidos en las distintas dimensiones. Al mismo tiempo se reduce el nivel de sustituibilidad entre las dimensiones y se contemplan las diferencias intrínsecas entre las dimensiones de una media simple.

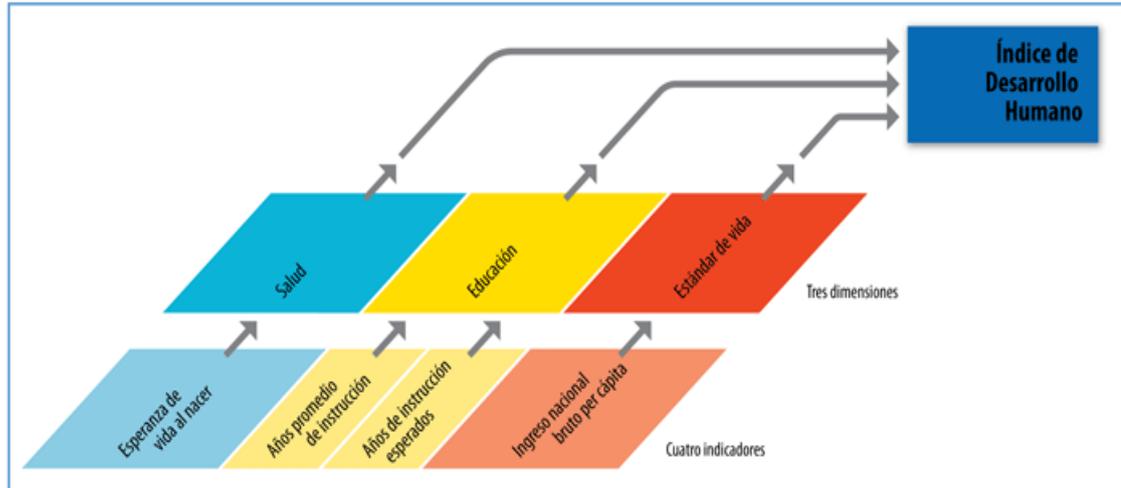
En pocas palabras, puede decirse que el actual IDH tiene rangos de variación más equitativos para los índices dimensionales. Esto implica una ponderación más efectiva de la complejidad de lo social.

Dimensiones y cuatro indicadores del IDH

FIGURA 1.1

Componentes del Índice de Desarrollo Humano

El IDH: las tres dimensiones y los cuatro indicadores



Nota: los indicadores que aparecen en esta figura utilizan la nueva metodología, como se indica en el recuadro 1.2.

Fuente: HDRO.

Los indicadores se normalizan mediante un valor mínimo de cero y los valores máximos, que vienen dados por los valores máximos reales observados en los países durante la serie temporal observada, es decir, entre 1980 y 2010. De tal modo que, por ejemplo, el índice de educación es la media geométrica de los dos índices.

Aspectos técnicos del IDH

El nivel de logro en desarrollo humano se calcula comparando (para cada variable) el nivel de logro actual versus el valor mínimo de logro y el valor al que se aspira llegar (valores normativos).

Dichos valores normativos permiten comparar, en cada caso, cuánto se ha avanzado respecto del piso mínimo y qué tan cerca se ha llegado a esa meta ideal.

Las variables consideradas -que originalmente están medidas en distintas unidades (años, pesos, porcentajes) y tienen rangos de variación diferentes- se homogeneizan en una escala común de cero a uno, según la siguiente fórmula:

$$\frac{(\text{valor actual de la variable} - \text{valor logro mínimo})}{(\text{valor ideal a alcanzar} - \text{valor logro mínimo})}$$

Luego de combinar las variables al interior de cada dimensión, el Índice de Desarrollo Humano se calcula de la siguiente manera:

$$(\text{Estado Educativo} + \text{Longevidad} + \text{Nivel de Vida}) / 3$$

El valor final del IDH varía entre 0 y 1. El valor 1 representa el nivel ideal de Desarrollo Humano. Los IDH regionales y comunales se calculan con esta misma base metodológica, pero según las variables y ponderaciones específicas para cada dimensión.

El componente de estándares de vida dignos se mide a través del INB per capita (USD PPP) en lugar del PIB per capita (USD PPP). El IDH utiliza el logaritmo de ingresos para reflejar cómo decrece la importancia de los ingresos a medida que aumenta el INB. Posteriormente, a través de la media geométrica, se suman las puntuaciones obtenidas en los tres índices dimensionales del IDH para formar un índice compuesto. El IDH proporciona comparaciones instructivas de las experiencias de un país ⁵ y la experiencia entre distintos países.

⁵ El IDH se puede comparar entre las distintas provincias del país porque se presenta desagregado a nivel provincial. Como usa los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC para su elaboración, la metodología y representatividad de las muestras utilizadas son homogéneas a través de las distintas jurisdicciones.

Resulta claro que un concepto tan complejo no puede ser aplicado en toda su extensión. Por ello, el IDH pretende aproximarse sólo a aquellas dimensiones más esenciales y para las cuales existan datos disponibles y comparables.

En efecto, las necesidades de las personas suelen ser múltiples y cambiar en el tiempo.

Existen, sin embargo, algunas condiciones básicas y que son comunes a todas las sociedades y en todo tiempo: tener una vida larga y sana; poseer los conocimientos necesarios para comprender y relacionarse reflexivamente con el entorno social y poseer los ingresos suficientes para acceder a un nivel de vida decente. Se trata de esas dimensiones que, en base a diversos indicadores específicos, pretenden ser captadas por el IDH.

De todos modos, el valor heurístico del uso operativo del IDH radica en sus potencialidades para generar inferencias fundamentadas para este trabajo, pues el IDH permite:

a) Tener una mirada resumida del nivel de logro en Desarrollo Humano de cada país, región o comuna, en tres dimensiones (salud, educación e ingresos) que, generalmente, se analizan por separado.

b) Dado su carácter normativo, es decir, su comparación con una meta ideal a alcanzar, permite analizar qué tan lejos se encuentra cada país, región o comuna de la meta y cuál es la envergadura de los desafíos.

c) Al mismo tiempo permite comparar unidades (países, regiones o comunas) a objeto de identificar cuáles presentan menores niveles de logro y requieren por ello una atención preferente.

d) Aparte del valor sintético del IDH, este instrumento puede también "abrirse" en sus dimensiones componentes.

Con todo ello es posible saber, dentro de cada país, región o comuna, cuál es el logro en cada una de las tres dimensiones. Estos datos, a su vez, pueden o deberían servir de insumo, no sólo para orientar aún con mayor precisión al análisis de los avances y de los desafíos, sino también para el diseño de las políticas públicas nacionales.

Finalmente, el IDH es una herramienta útil para generar debate público. En efecto, el IDH pretende ser punto inicial de una conversación social más amplia. En este sentido, a la luz de los resultados que el índice arroje, la idea es que el debate público se interrogue acerca de las causas, las consecuencias y las estrategias posibles a implementarse con el objetivo de incrementar el nivel de desarrollo humano alcanzado.

CAPÍTULO 1

Antecedentes históricos

Diagnóstico de las características del Sistema fiscal federal y el sistema de Recursos Fiscales

1. Antecedentes Históricos.

La manera en que se dio la conformación de la Nación dejó su impronta en todos los aspectos de la Argentina. Se puede decir que existen, desde el fondo de la historia, fuerzas contrapuestas que dificultan alcanzar los objetivos fijados en la Constitución Nacional.

Así, a la diversidad de recursos naturales, renovables o no, que de manera desigual están distribuidos geográficamente en el territorio nacional, se le suma un grado inequivalente de desarrollo, producido por el privilegio que algunas zonas gozaron respecto de otras y/o por la diferente inserción de un modelo de desarrollo económico en uno u otro lugar del país.

Desde la Constitución de 1853, la Argentina adoptó el sistema federal de gobierno, lo que implica la existencia de tres niveles institucionales: nacional, provincial y municipal. A ese cuadro institucional hay que sumarle, en el análisis, la consecuencia económica que produce la *governance* rígida.⁶□

□ ⁶ “El problema económico que plantea la existencia de una Constitución escrita que no puede ser reformada por el proceso legislativo ordinario, es el de la estructura de gobierno (*governance*) de las normas en el tiempo” (SOLA, Juan V. “*Constitución y Economía*”, pág. 29)

El sistema federal, adoptado por la Constitución Nacional, al distribuir y asignar las competencias entre jurisdicciones determina las responsabilidades e incumbencias institucionales y se constituye en una forma de división de poderes que evita las deseconomías de escala sin aumentar los costos de transacción.⁷

En la creación de una federación se pueden suponer cuatro beneficios:

- a) Minimizar los costos y maximizar los beneficios de cruzar las jurisdicciones.
- b) Efectuar economías de escala en la provisión de servicios gubernamentales.
- c) Minimizar las distorsiones monopolísticas del gobierno.
- d) Implementar políticas redistributivas óptimas.

Téngase presente que las normas jurídicas sostienen el sistema, pero también, implican costos por su rigidez, flexibilidad o por su generalidad, y distribuyen funciones y servicios. Junto con la distribución de funciones, el régimen federal estatal configura un sistema de distribución de recursos entre dichas unidades jurisdiccionales del Estado.

Un sistema de distribución de recursos implica necesariamente la asignación de facultades tributarias. Siguiendo al Dr. Horacio Piffano en sus publicaciones sobre federalismo fiscal se puede afirmar que las dos teorías que dan fundamento doctrinario a la asignación de potestades son el “enfoque normativo tradicional” y la escuela del “public choice”

⁷ “Pero a diferencia de la división de poderes el federalismo no aumenta los costos de transacción del gobierno, ya que en caso de conflicto, el gobierno nacional puede prevalecer frente a la acción de los gobiernos locales en materias de su competencia”. (SOLA, Juan Vicente, “*Constitución y Economía*”, pág. 553).

El “enfoque normativo” está basado, atendiendo además la existencia de economía de escala en la administración y recaudación tributaria, en líneas generales en los siguientes principios:

1) los tributos progresivos con fines redistributivos deben estar centralizados, como así también el gobierno federal debe tener la potestad de gravar las bases tributarias en toda su jurisdicción para neutralizar asimetrías basadas en la localización geográfica de los recursos naturales.

2) los gobiernos subnacionales deben privilegiar los tributos basados en el método del beneficio y evitar gravar las bases impositivas con alto grado de movilidad.

Otra forma de abordar el “enfoque normativo” es desde las funciones de cada nivel de gobierno, obviamente implica el gasto en la provisión de bienes públicos en cada nivel institucional.

Así planteado la función “distributiva” y de “estabilización” debiese estar en cabeza del nivel federal y la función de “asignación” en los gobiernos subnacionales, sean provinciales o municipales.

La escuela del “*public choise*” brinda un enfoque positivo del federalismo fiscal privilegiando la descentralización tributaria con la debida correspondencia con la descentralización de gastos. Cuando esa correspondencia no se da acabadamente debe implementarse un mecanismo de transferencias federales para compensar las asimetrías verticales.

Seguidamente mediante un desarrollo breve y acotado del devenir histórico de la construcción del Estado argentino se pretende determinar y evidenciar el anclaje de nuestro estado de derecho.

En efecto, se puede apreciar que el primer punto nodal de desarrollo en lo que hoy es el territorio nacional se dio en “el Tucumán”, cuando la sede del virreinato y, por ende, del poder político y económico colonial se asentaba en Lima, Perú. Tal circunstancia empieza a modificarse cuando se crea, por necesidades militares del Reino de España, el Virreinato del Río de la Plata – año 1776 – y se establece la capital en la ciudad de Buenos Aires.

Con la *Ordenanza de Intendentes* del año 1782 se divide “el Tucumán” y se crean las Intendencias de: “Córdoba del Tucumán” y “Salta del Tucumán”. Ese desplazamiento del poder político y económico, con importantes efectos en nuestro territorio, dio lugar a una disputa por la preeminencia entre el polo naciente, el de Buenos Aires, y el polo ya constituido, el del actual noroeste argentino, más vinculado a Lima, dividido por la ordenanza citada.

En 1810, cuando se produce la Revolución de Mayo, además de los factores externos e internos conocidos y estudiados por especialistas (que exceden los objetivos de este trabajo) hay que analizar dos situaciones, si se quiere contradictorias, que son importantes por sus consecuencias.

Por un lado, existía por entonces, una cultura de la verticalidad, traducida en una resignada espera de la decisión. Ésta era la cultura típica del Virreinato, acostumbrada a depender de las decisiones de la corona española y, en algunos aspectos, de la decisión proveniente de Buenos Aires.

Por otro lado, se estaba ante la conformación de un nuevo Estado a partir de provincias preexistentes, con peso propio, que se unían para fijar reglas de juego que pudiesen promover un desarrollo más armónico.

Las Provincias Unidas, en tanto factor de poder, lograron establecer las reglas en la Constitución; pero Buenos Aires, analizado como otro factor de poder, condicionó permanentemente su cumplimiento a punto tal que aún no se alcanzaron algunos de los objetivos constitucionales.

En ese contexto político institucional, resulta lógico que la consecuencia fuese que la facultad de imposición tributaria se dividiera, estableciéndose para la Nación la renta aduanera, por entonces la más importante y los impuestos indirectos como facultad concurrente ¹ con las provincias y los impuestos directos, por tiempo determinado, *“proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan.”* (artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional).

¹ En 1894 se produjo un debate en la Cámara de Diputados de la Nación respecto de la constitucionalidad o no de los impuestos nacionales al consumo, entre el Diputado Nacional Mantilla, que sostenía la inconstitucionalidad y el Ministro de Hacienda Dr. José Antonio Terry, que sostuvo su constitucionalidad. (Presidencia del Dr. Luis Saenz Peña). El Profesor Nuñez Miñana sostuvo que en realidad la concurrencia de los impuestos indirectos era de hecho y no de derecho. El Director de Tesis Profesor Horacio PIFFANO opina en varios de sus trabajos publicados que los impuestos indirectos no eran concurrentes, sostuvo con sólidos fundamentos que la interpretación del Gobierno Nacional, incluso la decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “S.A. Simón Mataldi Ltda. c/Provincia de Buenos Aires” (1927), forzó la interpretación del artículo 4to. de la Carta Magna sin evaluarlo en el contexto general y relacionarlo con el inciso 2 del entonces artículo 67, actual 75.). El Dr Piffano considera que la reforma constitucional de 1994 no corrigió la inconstitucionalidad de la interpretación de la CSJ en el fallo citado porque no modificó la doble limitación de “tiempo limitado y razones de urgencia”. Es más afirma que la violación constitucional se amplió con la vigencia del impuesto a los Bienes Personales y Ganancia mínima presunta. Lo que guarda coherencia con lo sostenido por el Convencional constituyente Rubén Marin al fundamentar la incorporación del inciso 2 del artículo 75 resaltando que no se modificaban las facultades de imposición sino que se establecían pautas de distribución.

Pero la dinámica histórica y la decisión política de privilegiar algunas regiones del país vinculadas al modelo agroexportador² fundamentalmente después de la batalla de Caseros, determinación profundizada aún más luego de la de Pavón, a lo que cabe agregar una fuerte concentración de la propiedad de la tierra como consecuencia de la llamada “conquista del desierto”, consolidó las desigualdades existentes.³ Desde la perspectiva asumida, la resultante fue un desfasaje entre el desarrollo económico y humano y la equidad en el territorio de la Nación.

2. Cómo nace el reparto

Para la estructura de un sistema federal referido a la asignación de facultades tributarias, los criterios que más se ajustan, vinculados a la descentralización tributaria - esto es las facultades de imposición de los niveles subnacionales – son los de “separación de fuentes” - potestades exclusivas de cada nivel- o de “conurrencia de fuentes” - que implica potestades tributarias compartidas.

El sistema de “separación de fuentes” es más adecuado para respetar el principio de correspondencia fiscal – gasta quién recuada-.

² El Director de Tesis Profesor Piffano sostiene que no existía entonces otra posibilidad de estructura productiva con claras ventajas relativas del País, que el modelo agroexportador. Es más, sostiene que incluso hoy ese modelo actualizado es conveniente, más allá de la globalización y del Mercosur, que permite abastecer al mercado brasileño.

³ El Profesor Piffano sostiene que en los orígenes de nuestro país como Nación integrada no se planteó como uno de los objetivos de la Carta Magna el de “igualación regional”. Este recién se estableció con rango constitucional con la reforma de 1994. Entonces solo se garantizaba la asistencia financiera de la Nación ante dificultades presupuestarias que pudieran acusar las provincias, es decir los A.T.N.

Si se analiza el período que va desde la sanción de la Constitución de 1853 hasta 1890, la resultante es que existe una fuerte concentración de los ingresos porque la mayoría de los mismos se originan en el comercio exterior que era manejado por Buenos Aires, primero y por el Gobierno Federal, después. Las provincias se financiaron, como pudieron, con los impuestos internos.

Existía, entonces, un único mecanismo de transferencias hacia las provincias. Ésta era la atribución establecida en la Constitución, que fijaba *“acordar subsidios del Tesoro Nacional a las Provincias cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”*⁴

Esa fue la etapa de *separación de fuentes*, que es aquella en donde "se limita el acceso de cada uno de los niveles de gobierno a un conjunto determinado de tributos"⁵

El Estado Nacional obtenía la mayor parte de sus recursos de las rentas aduaneras, pero recaudaba también por otros tributos, ya como autoridad jurisdiccional en la Capital Federal, ya en los entonces territorios nacionales. Por otra parte, ante necesidades de financiamiento recurría al endeudamiento externo.

⁴ Artículo 75 inciso 9 de la Constitución Nacional. Denominados como Aportes del Tesoro Nacional (ATN)

⁵ Profesor Nuñez Miñana, Horacio. "Finanzas Públicas", Pag. 319

Las provincias, en cambio, financiaban su gasto público mediante impuestos propios, los que, en general, recaían sobre el *patrimonio de las personas*; a saber: el *impuesto inmobiliario* y sobre *la transmisión gratuita de bienes*. En cuanto a la recaudación constituía un recurso importante el “impuesto interno a los consumos”, es decir, aquellos tributos que gravaban el alcohol, tabaco, azúcar.⁶ Por ende, las jurisdicciones estaban motivadas en buscar su equilibrio presupuestario.

En 1890 estalla la primera crisis económica importante del “flamante” Estado nacional argentino. Así comenzó **de hecho** la etapa de *la concurrencia de fuentes* tributarias que "...consiste en no establecer restricción ni al uso por parte de cada nivel de gobierno de los distintos tipos de fuentes de recursos, ni al nivel de utilización efectiva de los mismos."⁷

Aparecen también los primeros antecedentes del sistema de coparticipación, pero inversa, porque no fue para ayudar a las provincias sino al Estado central, quién ya no se podía financiar sólo con las rentas del comercio exterior. La Nación comenzó entonces a cobrar impuestos internos superponiéndolos a los que ya cobraban por derecho propio las provincias.

Pero la redistribución de recursos tributarios propiamente dicha, comenzó a utilizarse con bastante posterioridad a la consolidación del Estado nacional.

Desde el año 1860 hasta el año 1934 el régimen de coparticipación federal no existió formalmente.

⁶ Fue precisamente la creación de este impuesto a nivel nacional (1894) la que dió origen al debate Terry-Mansilla sobre la constitucionalidad del tributo a nivel nacional.

⁷ Profesor Nuñez Miñana, Horacio. “Finanzas Públicas”, Pag. 319

Es a partir de 1935 que queda instaurado por ley, su creación fue forzada políticamente por el gobierno nacional de entonces, que necesitaba financiarse con la creación del impuesto a los réditos, luego llamado a las ganancias y del impuesto a las transacciones, luego denominado impuesto a las ventas que posteriormente devino en el IVA.

El Profesor Piffano sostiene, en una opinión que se comparte, que dicha “Ley-convenio” fue inconstitucional. Dado que por sus consecuencias en los hechos se trató o tuvo los efectos de una enmienda constitucional, debido a que las facultades de imposición o tributarias que la Constitución Nacional asigna a cada nivel institucional no son solo un derecho sino un deber en tanto puede implicar sostener financieramente la autonomía fiscal de una determinada jurisdicción ⁸ La posibilidad de la Ley convenio recién se contempla como elemento normativo con la reforma constitucional de 1994.

Desde entonces ha sufrido los cambios que produjeron las necesidades financieras de las jurisdicciones y, principalmente, las recurrentes crisis económicas y políticas que se sucedieron en el Siglo XX .

Un repaso histórico de los cambios producidos ilustra o grafica que en realidad esas modificaciones respondieron a necesidades, ”manotazos” dice el Profesor Piffano, del nivel nacional o federal de gobierno “El poder central siguió lastimando a un federalismo que había nacido herido”, suele manifestar el Director de la Tesis en sus escritos y clases.

⁸ El profesor Piffano destaca que Alberdi en las “Bases” constitucionales se cuidó de no reproducir el sistema de enmienda que tienen las Constituciones de EEUU y de Brasil.

Dado el alto grado de dependencia del sector externo que tenía el Estado nacional, la crisis de 1930 produjo un importante impacto en las finanzas públicas. La necesidad de financiar los servicios esenciales de un estado desfinanciado dio lugar a un avance de la Nación sobre las provincias a través de la creación de nuevos impuestos que eran facultades constitucionales de las provincias, es decir, facultades no delegadas.⁹

El ejercicio de las facultades concurrentes con una forzada interpretación de la norma constitucional por parte del Estado Nacional generó y produjo, en más de una ocasión, el riesgo de doble imposición. Se crearon *impuestos al consumo* que se superponían a los que cobraban las provincias.

Ante esta situación en 1934 se resuelve crear el “*Régimen de Unificación y Coparticipación de impuestos internos*” integrado a nuestro derecho positivo a través de la Ley 12139. Así comienza forzosamente en lo jurídico constitucional y en lo político, como ya se dijo, la etapa de *Coparticipación Federal de Impuestos*¹⁰

La legislación estableció la distribución de la recaudación tributaria, en un caso, en carácter de *contraprestación* a las provincias que adheriesen y derogasen sus impuestos locales con idéntica base imponible; y en otros casos, fundados en la concurrencia de la fuente tributaria, dada la decisión de centralizar la recaudación.

⁹ Artículo 121 de la Constitución Nacional.

¹⁰ Uno de los inconvenientes de la coparticipación federal de impuestos es que incentiva el no cobro de los impuestos locales y no asocia el aumento del gasto público con el aumento de la carga tributaria, por lo que la población favorece el aumento de un gasto al que no tendrá que hacerle frente.” (SOLA Juan Vicente, “*Constitución y Economía*”. Pág. 554)

Dicha Ley tuvo las características de las leyes convenio, es decir, un mecanismo legal que ya se definió como inconstitucional para entonces porque fue un camino para permitir un atajo que neutralizó una manda constitucional. Recién ahora es una herramienta jurídica aceptada por la propia Constitución en cuanto a la modificación de la ley de coparticipación.

Esta Ley estableció que el gobierno nacional asumía el compromiso de distribuir el producto de la recaudación tributaria con las provincias y éstas se comprometían a no crear impuestos que recayesen sobre la misma base imponible.

Por otro parte, por tratarse de una ley-convenio, se requirió la adhesión de cada jurisdicción por medio de leyes provinciales.

Se fijó entonces una coparticipación primaria del 82,5% para la Nación y del 17,5% para las catorce provincias existentes y la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires. A partir de aquel magro comienzo, la parte proporcional de las provincias en la distribución primaria se ha ido modificando; y aún con altibajos en la lucha por recuperar, en la redistribución, parte de aquellas facultades de imposición *arrancadas*, fue aumentando progresivamente,.

A manera de ejemplo de la evolución histórica de la participación de las provincias en la coparticipación primaria cabe citar que en 1946 pasó a corresponderles un 21%; en 1951, el 51,2%. Luego de otras variaciones en 1963 se fijó el 36 % para las provincias y el 6% para la ciudad de Buenos Aires; pero ya en 1966 el porcentaje de las provincias era del 46%. La dictadura de Onganía recortó la distribución dejándola en el 39,2% en 1968.

En 1970 el gobierno nacional implementó una ayuda extra para los estados provinciales. Surgieron así los A.T.N. – Aportes del Tesoro Nacional-, que consisten en partidas que gestiona el Ministerio del Interior para destinar discrecionalmente recursos ante situaciones imprevistas.

En 1973 se planteó la necesidad de brindar un tratamiento diferencial para cada provincia, especialmente para aquellas que contaban con menos recursos relativos.

Esta fue la primera vez que se instauró con fuerza de ley el objetivo de la redistribución territorial de ingresos. Luego recién la reforma de 1994 le dió rango constitucional como uno de los requisitos u objetivos de la coparticipación federal de impuestos.

Así la ley 20.221 definió en la distribución primaria un 48,5 % para la Nación, un 48,5% para el conjunto de provincias y un 03% para el Fondo de Desarrollo Regional que quedó en la órbita del Ministerio del Interior.

En la distribución secundaria se establecieron tres criterios: un 65% de acuerdo a la población, un 25% de acuerdo a la brecha en el desarrollo de las provincias y un 10% de acuerdo a la dispersión poblacional.

El segundo criterio tenía como objetivo compensar a las provincias más atrasadas en su desarrollo; atraso que se medía de acuerdo a un índice combinado de tres indicadores que tomaba en cuenta la calidad de la vivienda, la educación y la cantidad de automóviles por habitante.

Finalmente, el tercer criterio garantizaba mayores transferencias cuanto mayor fuese la dispersión poblacional en cada provincia, fundándose en el mayor costo de los servicios prestados por la administración provincial.

“Tal fue el impacto de la redistribución territorial, que las provincias categorizadas por Nuñez Miñana como “rezagadas” lograron en el primer año de vigencia del régimen aumentar sus recursos de coparticipación en un 56 %. En general todas las provincias lograron mejoras, debido al incremento de la participación provincial en la primaria, aunque naturalmente las menos beneficiadas fueron las provincias “avanzadas” (la mejora resultó de solo 10 %). El cambio del sistema proporcional o cuasidevolutivo a uno de fuerte redistribución territorial del rendimiento tributario, fue por entonces viable políticamente, precisamente por la modificación en la primaria (todas las provincias ganaron recursos)...

“Pero el régimen instituido por la Ley N° 20.221 muy rápidamente pierde relevancia, tanto en cuanto a la magnitud de los recursos que irían a financiar los tesoros nacional y provinciales, como a la idea misma de la “cooperación” entre los fiscos. Tanta bondad del gobierno central en ceder participación en la primaria, rápidamente impuso a la Nación una restricción financiera aguda que el gobierno federal debió resolver por dos mecanismos que en los años setenta terminaron distorsionando el acuerdo federal. En primer lugar, el “impuesto inflacionario” o el financiamiento del Tesoro Nacional a través del Banco Central de la República Argentina (mecanismo de los adelantos transitorios y la compra de títulos públicos por parte del BCRA); otro recurso cuasifiscal monopolizado por el gobierno central. En segundo lugar, las retenciones a las exportaciones, las que junto a los derechos de importación, han constituido por siempre un recurso exclusivo (no coparticipado) del nivel nacional de gobierno...”(páginas 30/31).¹¹

¹¹ NOTAS SOBRE FEDERALISMO FISCAL – Enfoques políticos y normativos Dr. Horacio Piffano.

La caducidad en 1983 de la Ley, que tuvo un plazo de vigencia 10 años, dio origen a un “vacío legal” que marcó la relación entre la Nación y las provincias durante los años 1984 a 1987. Recién en 1988 se logra darle fuerza de Ley a un acuerdo transitorio celebrado en 1985.

En realidad los consensos para un acuerdo de coparticipación impositiva siempre fueron difíciles de lograr y se establecieron sobre la base de darle fuerza de ley al “*status quo*” o sea mantener el nivel de participación existente.

En este caso la decisión fue la de no innovar sobre las proporciones que las provincias venían recibiendo sumándose los ATN a lo que correspondía en concepto de coparticipación por la Ley 20.221.

El contexto político era de alguna debilidad para el gobierno nacional, pues el Presidente Alfonsín estaba en minoría en el Senado de la Nación y la provincia de Buenos Aires, la más grande del País por entonces gobernada por el Dr. Armendariz, recibía el porcentaje más bajo desde que se inició la etapa de coparticipación de impuestos. Esta situación de debilidad política se agudiza en 1987 por los hechos antidemocráticos de “Semana Santa” (rebelión carapintada) y particularmente por los resultados electorales de las elecciones legislativas nacionales y en varias, de las más importantes, gobernaciones provinciales.

En ese marco se sanciona la Ley 23.548 en 1988, como un régimen transitorio, pero define el sistema de coparticipación que aún rige.

Esta Ley establece una distribución primaria del 42,34% para la Nación y del 54,36% para el conjunto de provincias, un 2% para la recuperación del nivel relativo de desarrollo y el 1% para ser destinados al fondo de Adelantos del Tesoro Nacional (ATN). Por su parte, a partir de entonces, la distribución secundaria se realiza de acuerdo a tasas prefijadas.

Durante la década que se inició en 1990 hubo pactos fiscales que influyeron significativamente en la asignación de recursos a las provincias. Los pactos sustancialmente obedecieron a la necesidad por parte del gobierno nacional de financiar la deuda previsional, con condenas firmes que la Corte Suprema de Justicia mandaba pagar y la deuda acumulada con los contratistas del estado.

En 1992 se establecieron fondos pre-coparticipables¹² que permiten a la Nación quedarse con un porcentaje de la masa de recursos antes de la distribución primaria. Paralelamente se les garantizó a las provincias un piso mínimo de recursos provenientes de la coparticipación tributaria, independientemente de la recaudación.

En 1993 el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento elevó el piso mínimo y dispuso que el excedente de recursos tuviese una proporción destinada a la cancelación de deudas y al financiamiento de la reforma del Estado.

El último acuerdo federal fue firmado el día 27 de febrero de 2002, adhirieron todas las provincias con la sola excepción de San Luis y fue ratificado, a nivel nacional, mediante el dictado de la ley N° 25.570. El objetivo principal del acuerdo fue que se volviera a la situación de que Nación y provincias sufrieran los ciclos de la

¹² Fondos que siendo coparticipables no se incorporan a la masa de recursos fiscales a redistribuir. Ratificado por Ley 24.130/ otros ejemplos son: 11% IVA/ 100% Riqueza

recaudación, sin garantías.

Este sistema consolida las grandes disparidades existentes y genera la necesidad de compensar la debilidad tributaria de las provincias más rezagadas a través de transferencias discrecionales. Esto origina permanentes conflictos políticos entre las provincias.

PIFFANO sostiene que "un país federal requiere de instituciones que, al tiempo de asegurar estabilidad en las reglas de juego y una clara separación de fuentes, defina o acote los espacios tributarios a reconocer a ambos niveles de gobierno. Ello significa definir por consenso "el reparto" de la presión tributaria agregada, para asegurar luego un ejercicio genuinamente autónomo de los respectivos niveles de gobierno. Como la realidad fiscal –tanto del lado del gasto como de los recursos– es cambiante en el mediano y largo plazo, el sistema debe garantizar "ex ante" mecanismos de ajustes o de adaptaciones no traumáticos". Por ello, en su propuesta de coparticipación de impuestos, promueve el abordaje desde la necesidad y la capacidad fiscal incluyendo la estructura tributaria y la del gasto público.

En 1994, en ocasión de la discusión de esta reforma en la Convención Constituyente de Santa Fe se distinguió entre facultades de imposición y pautas de distribución. Se afirmó que no se trataba de cambiar la titularidad de los poderes fiscales de la Nación y de las provincias y que la cuestión en discusión eran las pautas de distribución que se estaban consagrando constitucionalmente¹³

Así nació la redistribución del producido de los impuestos coparticipables en Argentina. La reforma de 1994 le dio nivel

¹³ CONVENCION CONSTITUYENTE. Santa Fé 1994. Diario de sesiones. Marín Rubén Hugo Convencional

constitucional a este sistema de reparto¹⁴

En otras palabras, en 1994, una nueva Convención Constituyente ratifica los viejos objetivos, traduce en texto constitucional el *status quo* de la distribución tributaria que regía en las leyes-convenios celebrados entre el Estado federal y las provincias y lo consagra como un mandato vigente en el artículo 75 de la Carta Magna.

La Constitución, después de la reforma de 1994, establece en el inciso 2º del artículo 75 como objetivo político institucional: “La distribución entre la Nación, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires... 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”.

Como se advierte, la norma constitucional modifica el objetivo fiscal inicial según el cual “*gasta quien recauda*”, para plantear *criterios de solidaridad y equidad* en el desarrollo armónico de las provincias, a partir de la distribución de los ingresos tributarios.¹⁵

También exige, por la cláusula transitoria sexta, que el Congreso dicte, en un período no mayor a un año, una nueva ley de Coparticipación Federal de Impuestos.

Sin embargo, hasta la fecha no se han logrado los consensos necesarios para formular un acuerdo como lo exige la Constitución. En consecuencia la Ley 23.548 sigue vigente por haber contemplado en su articulado la “prórroga automática ante la

¹⁴ “Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.” *Inciso 2, segundo párrafo, Artículo 75 de la Constitución Nacional*

¹⁵ GELLI, María Angélica. *Constitución de la Nación Argentina*. Comentada y Concordada. Editorial la Ley. Pág. 472.

inexistencia de un régimen sustitutivo del presente”.

3. Diagnóstico del Sistema Fiscal Federal

La política económica posibilita identificar los objetivos y los instrumentos adecuados para lograr dichos objetivos. Pero aun el instrumento más adecuado tiene incidencia sobre otro objetivo y en la búsqueda del equilibrio por acción de un efecto no deseado se propalan otros distintos.

Los objetivos de la política económica están vinculados a los problemas asignativos; a los problemas distributivos; y a los relacionados con el nivel de actividad económica. Para lograr esos objetivos, algunos de los instrumentos son los recursos y los gastos.

El sistema fiscal se crea a partir de cómo se asignan las facultades tributarias, cómo se recauda y cómo se gasta en la provisión de bienes públicos, de acuerdo a las competencias institucionales. En el caso de Argentina, por haber adoptado la forma federal, el sistema fiscal versa sobre la relación entre la Nación y las provincias.

El diagnóstico de su funcionamiento histórico ya fue realizado en el apartado vinculado a los “antecedentes históricos” y a “cómo nace el reparto”, y para efectuar el diagnóstico del funcionamiento en la actualidad se remite al efectuado por el Dr. Horacio PIFFANO con un análisis elocuente:

“...El actual sistema federal adolece de fallas elementales con relación a estos objetivos básicos:

a) No cumple con los principios de eficiencia económica (específicamente con relación a la asignación de recursos ligada a la provisión de bienes públicos a proveer a la comunidad por los diferentes niveles de gobierno)

b) No resulta equitativo en sentido de la equidad territorial o interjurisdiccional, ni tampoco con respecto a la equidad distributiva interpersonal,

c) Alienta la prociclicidad de las finanzas públicas consolidadas, en lugar de contribuir a la estabilidad macroeconómica.

Los defectos más explícitos de esta performance se deben, básicamente, a la ausencia de correspondencia entre las decisiones de gasto y financiamiento de los distintos niveles de gobierno. Esta ausencia distorsiona los incentivos para el desarrollo de un sano comportamiento fiscal, restringe la autonomía de los gobiernos provinciales y limita, en definitiva, la posibilidad del ejercicio democrático a la ciudadanía.

Si el nivel institucional provincial o municipal, financia con recursos propios sólo parte del costo de sus gastos públicos y depende, en consecuencia, de aportes del nivel federal o provincial, según sea, pierde incentivos para establecer la provisión de bienes públicos de acuerdo a su capacidad tributaria y, fundamentalmente, pierde autonomía en sus decisiones.

El votante, el ciudadano, no relaciona el pago de sus impuestos con la provisión de bienes públicos y demanda más allá de lo que tributa por lo que no se respeta el principio de correspondencia fiscal – gasta quién recauda- de la llamada “conexidad wickeselliana”

Es propio del federalismo argentino y de la importante descentralización del gasto, la existencia de una acentuada centralización tributaria, que genera desbalances fiscales verticales. Éstos deben resolverse mediante el sistema de transferencias federales (coparticipación y otros mecanismos)”¹⁶

¹⁶ Profesor PIFFANO, Horacio. “*La Propuesta sobre Coparticipación Federal de Impuestos en un escenario de descentralización Fiscal*” (documento 26)

Importa destacar que lo afirmado por el Dr. Piffano se corrobora al analizar cada uno de los presupuestos provinciales, la composición de sus recursos y gastos. Estas acciones permiten conocer el grado de sustentabilidad fiscal de las diferentes provincias argentinas.

Con el agravante, lógico por otra parte, que la baja sustentabilidad fiscal viene acompañada de los peores indicadores de desarrollo.

Cabe consignar que, en el mismo trabajo, se plantea el deber ser del sistema fiscal federal. “Las relaciones fiscales federales, como se señalara, deben enfocarse desde una perspectiva abarcativa; no se trata del simple reparto de un fondo común, sino de un acuerdo que genere los incentivos institucionales para influir positivamente en la resolución, básicamente (aunque no exclusivamente), de:

- a) la provisión de bienes públicos a cargo de cada nivel de gobierno,
- b) el logro de la equidad interjurisdiccional, y
- c) la estabilidad económica.”¹⁷

Para poder enmarcar el trabajo se considera necesario realizar una exposición conceptual del sistema de recursos y gastos, según las diferentes clasificaciones, poniendo el acento en el impacto geográfico de los mismos. Los apartados que siguen están dedicados a ello.

¹⁷ Profesor PIFFANO, Horacio. “*La Propuesta sobre Coparticipación Federal de Impuestos en un escenario de descentralización Fiscal*” (documento 26)

4. El sistema de Recursos Fiscales .

El Estado necesita recursos para financiar los fines u objetivos que se proponga. La Constitución Nacional es la que establece las facultades fiscales respecto de los recursos y de las erogaciones. Para ello establece las potestades tributarias para los distintos niveles institucionales del Estado y determina las funciones y servicios que debe brindar el Estado.

Un tema vinculado que debe abordarse, sin dudas, es el de la diferencia entre la asignación de la facultad de imposición tributaria y la facultad de distribución. Dicho en otras palabras, cuál es el nivel institucional que tiene la potestad constitucional de implementar el tributo y a cargo de quién está el reparto de los recursos. Esto último generalmente recae en el órgano de mayor nivel institucional, porque es el que lo recauda.

En este sentido, se estima junto con el Profesor NUÑEZ MIÑANA quien hace referencia a la escuela keynesiana, que *"las finanzas públicas tienen que estar en función de determinados objetivos macroeconómicos de estabilización de la economía global"*¹⁸, que podemos clasificarlos desde la siguiente perspectiva:

a) La satisfacción de las necesidades sociales: a las que, generalmente, se les da respuesta a través de la provisión de bienes públicos.

b) La corrección en la asignación de recursos: se da por sentado que el libre juego del mercado no produce el óptimo económico. Por los efectos producidos por los monopolios, los costos decrecientes o las externalidades, es, entonces, el Estado el que debe intervenir para corregir los desvíos del mercado, en la búsqueda del

¹⁸ Profesor NUÑEZ MIÑANA, Horacio, *"Finanzas Públicas"*. Ediciones Macchi.
Pág. 13/14

óptimo económico.

c) La redistribución del ingreso: la política fiscal es un elemento clave para alcanzar una más justa distribución del ingreso, si el objetivo planteado desde el Estado valora la equidad.

d) La estabilización de la economía: fundamentalmente, cuando se plantea este objetivo, se está procurando alcanzar la reducción de la desocupación y el control del nivel de los precios para neutralizar el impacto negativo de la inflación.

e) El desarrollo económico: objetivo, generalmente, traducido en un proceso de incorporación de valor a la producción primaria, mediante la adopción de instrumentos para promover dicho desarrollo.

f) El equilibrio territorial: propone disminuir las inequidades dentro del territorio de un país o de una región. Un plan de gobierno debe buscar los instrumentos que neutralicen los efectos negativos que pudiesen ocasionar.

Otra forma de clasificar las finanzas públicas la proporciona MUSGRAVE cuando divide su presentación en ramas. Así plantea el abordaje desde la rama: *de los servicios*, que comprende la asignación de recursos y las adecuaciones que surjan como necesarias en dicha asignación; *la de distribución*: que trata de la distribución del ingreso y *la de estabilización*: que comprende la búsqueda del pleno empleo y la estabilidad en los precios de la economía.

En cualquier clasificación, los principales instrumentos de la política fiscal para alcanzar los objetivos son el nivel y composición de los tributos y de las erogaciones públicas y el nivel de precios junto al valor de las tarifas de los servicios públicos.

El "Teorema de TINBERGEN"¹⁹ demuestra que la cantidad de instrumentos a utilizar están directamente relacionados con el número de objetivos a alcanzar; aunque alguno de ellos puede producir efectos positivos en aras de un objetivo, pero tener efectos no deseados respecto de otros. Por ejemplo: *la progresividad tributaria*, que es positiva si se valora la equidad en la redistribución personal del ingreso; puede resultar negativa para la acumulación de capital. Su implementación, entonces, depende de una ponderación desde lo ideológico.

El concepto de recurso público ha evolucionado. En la antigüedad la principal fuente de recursos la constituían los provenientes de los dominios del Estado, en cambio, en la actualidad los recursos pueden definirse como los ingresos que obtiene el Estado preferentemente en dinero, para la atención de las erogaciones determinadas por exigencias administrativas o en razón de sus competencias, servicios y funciones.

En pocas palabras, los recursos públicos se pueden clasificar en *de capital* o *corrientes*, de acuerdo a si modifican o no el patrimonio del Estado.

¹⁹ El Teorema de Tinbergen demuestra que el número de instrumentos de la política fiscal a utilizar es igual al número de objetivos perseguidos de política económica.

Los recursos también pueden ser *originarios*, o sea provenientes del superávit fiscal de las empresas públicas o *derivados*, en donde la mayor importancia la tienen los recursos tributarios. A su vez, los recursos tributarios se pueden dividir en impuestos, tasas y contribuciones. Los impuestos pueden ser *directos*, aquellos que gravan una expresión concreta de la riqueza del contribuyente como, por ejemplo, bienes personales; o *indirectos*, cuando la base imponible la constituye una manifestación indirecta de la riqueza del contribuyente como, por ejemplo, el consumo.

Técnicamente, el clasificador de los *recursos por rubros* permite el registro analítico de las transacciones de recursos. Es el clasificador básico del sistema de clasificaciones y ordena los recursos públicos en función de los diferentes tipos de rubro, de acuerdo a las transacciones que le dan origen.

Así, en la clasificación de los recursos por rubros se distinguen los que provienen de fuentes tradicionales como los impuestos, las tasas, los derechos y las transferencias; los que proceden del patrimonio público, como la venta de activos, de títulos, de acciones y las rentas de la propiedad; y los que provienen del financiamiento, como el crédito público y la disminución de activos.

La estimación de los recursos se realizará a nivel de clase, concepto o subconcepto, si corresponde, y se registrará en cifras brutas, sin deducciones, por jurisdicciones o entidades públicas y representen o no entradas de dinero efectivo.

Los recursos se clasifican por tipo de moneda usando la codificación establecida en el clasificador respectivo.

5. Clasificación Económica de los recursos.

Desde el punto de vista económico, los recursos se clasifican según sean ingresos corrientes, ingresos de capital y fuentes financieras.

Los ingresos corrientes incluyen los ingresos de dinero que no suponen contraprestación efectiva, como es el caso de los impuestos y las transferencias recibidas; y los recursos clasificados, conforme a la naturaleza del flujo, es decir, por venta de bienes, prestación de servicios, cobro de tasas, derechos, contribuciones a la seguridad social y las rentas que provienen de la propiedad.

Los recursos de capital se originan en la venta de activos, la variación positiva de la depreciación y amortización, las transferencias recibidas de otros agentes destinadas a financiar gastos de capital, la venta de participaciones accionarias en empresas y la recuperación de préstamos.

Finalmente, las fuentes financieras son medios de financiamiento constituidos por la disminución de la inversión financiera y el endeudamiento público.

La clasificación económica es útil para el análisis de la estructura y la evolución del sistema tributario. También lo es para efectuar análisis macroeconómicos al evaluar el rendimiento fiscal de una determinada actividad económica, el grado de impacto del régimen tributario y su incidencia como herramienta para la redistribución del ingreso. Además, esta clasificación permite medir la elasticidad de los ingresos tributarios con respecto al PBI; vincular la asignación de recursos, en función de la política gubernamental; determinar cuáles son las fuentes de ingresos públicos y brindar información sobre la naturaleza de la deuda pública y su distribución en instrumentos a corto y a largo plazo.

Obviamente, como ya se dijo, un impuesto²⁰, además de dotar de recursos al Estado para cumplir sus fines, tiene una incidencia en la economía que no puede dejar de evaluarse a la hora de definir su implementación.

La creación de un tributo afecta la renta real del contribuyente, pero se debe distinguir si la carga tributaria es trasladable o no para determinar quién soporta, en definitiva, el tributo. Desde el Estado, entonces, corresponde al momento de definir el régimen tributario que se habrá de aplicar, por un lado, merituar el objetivo que busca con la aplicación de determinado impuesto y, por otro, determinar la participación en el total de la recaudación que dicho tributo tenga.

El principio a seguir para la distribución de recursos tributarios, basado en la equidad en la tributación, es el que sostiene que *personas en igual posición deberían ser tratadas de igual forma*, de acuerdo a Richard MUSGRAVE (1959).

Pero la participación en el sistema fiscal federal tiene ganadores y perdedores. Dicho de otra manera, hay provincias que salen beneficiadas y otras se perjudican. Existen, en consecuencia, *desigualdades horizontales*, que discriminan a algunas provincias respecto de otras, y por ende, a unos habitantes, sobre otros. En consecuencia, es alta la probabilidad de que se viole el principio equitativo citado.

²⁰ Ante la creación de un impuesto se dan tres momentos: la percusión: que es el impacto inicial; la traslación: que consiste en la flexibilidad para trasladar parcial o totalmente el impuesto a los consumidores y la incidencia: que puede ser presupuestaria, atento a que en determinadas condiciones ayuda a reducir el déficit fiscal o macroeconómica: cuando se estudia el impacto que produce en la actividad y el empleo; y diferencial: cuando se analiza su efecto económico en conjunto con una reducción de la misma magnitud de recaudación de otro impuesto determinado.

Para efectuar un análisis y neutralizar la vulnerabilidad del referido principio corresponde determinar cuáles de las provincias aportan recursos y cuáles reciben y estimar las transferencias intergubernamentales, la localización geográfica del gasto público nacional y el gasto tributario nacional desde su impacto territorial. Estas consideraciones son necesarias, pues la política de descentralización puede acarrear –tal como sucedió en nuestro país– que se dé una desigual distribución de la capacidad fiscal y que, además, las demandas y necesidades de gasto de las provincias generen problemas en términos de equidad y de eficiencia.

Las llamadas *transferencias niveladoras*²¹ consisten en un mecanismo que forma parte de la mayoría de los sistemas fiscales federales y surge para neutralizar la violación al *principio de equidad horizontal*. Tal situación se tipifica cuando dos personas con el mismo nivel de ingresos e igual necesidad residen en zonas con diferente capacidad fiscal, porque la consecuencia necesaria es que deben pagar un impuesto más elevado o resignarse a aceptar un servicio de nivel inferior.

Ahora bien, para que dichas transferencias sean eficaces, deben disponerse acompañadas de medidas precisas que tomen en cuenta la distribución en proporción directa a las necesidades del gasto y en proporción inversa a la capacidad fiscal de cada provincia o municipio.

²¹ Consisten en transferencias compensadoras desde el nivel federal que son necesarias a los fines de evitar migraciones no deseadas entre estados. Los aportes pueden ser condicionados, cuando son otorgados con asignación específica para el financiamiento de determinados programas que permite “internalizar” los beneficios producidos a residentes de otras jurisdicciones; o no condicionados cuando están fundados en razones de equidad y son de manejo discrecional del nivel institucional que lo recibe, provincia o municipalidad. Se debe tener en cuenta el llamado “Flypaper effect”. Que consiste en el crecimiento del gasto público provincial, o municipal en su caso, superior a un aumento equivalente del ingreso por la transferencia en la provincia o municipalidad de la que se trate. En opinión del Dr: Horacio Piffano, explicada en un trabajo de 1989 analizando la ley 20.221, la evolución, entendida como sobredimensionamiento, relativa del gasto público provincial se debió al alto grado de centralización tributaria y a los efectos de las transferencias federales hacia los gobiernos locales. Oates a través de un modelo de “ilusión fiscal” analiza el efecto de un aporte no condicionado de suma fija (“lump-sum”) concluyendo que es similar al del aporte no condicionado y ambos superior al efecto ingreso. Concluye que “si los impuestos no son fijados localmente, la ligazón explícita entre beneficios y costos reales de los programas es rota” (p124 Oates.1972). King desarrolla la idea de la “preocupación del votante mediano por los pobres” y concluye en la no reversibilidad del “flypaper effect”, esto es la reducción del aporte federal no reduce el gasto público local. Y que el votante mediano al percibir que con el aporte federal los pobres mejoran su situación se despreocupa del nivel tributario local. En consecuencia el efecto será similar ya se trate de un aporte condicionado o no, e iguales al efecto ingreso.

Cuando no existe *correspondencia fiscal*, es decir, cuando se recauda de manera centralizada y el gasto se ejecuta de manera descentralizada se produce un desequilibrio en el presupuesto de cada jurisdicción que es uno de los fundamentos para las transferencias niveladoras.

Estas transferencias, aunque puedan instrumentarse en un mismo sistema de coparticipación tributaria, pueden ser “verticales” cuando son necesarias para compensar las asimetrías que se genera entre el nivel federal, superavitario que recauda, y los niveles subnacionales con deficit estructural medido gasto con recursos, producto de la centralización tributaria, o pueden ser “horizontales” con la finalidad de nivelar asimetrías entre estados subnacionales.

El Dr. Piffano cita habitualmente al sistema de Alemania como un ejemplo de la convivencia en un mismo sistema de coparticipación de transferencias de nivelación horizontales con transferencias de compensación verticales.

La otra razón que fundamenta dichas transferencias se encuentran en lo manifestado anteriormente vinculado a la violación del principio de equidad horizontal y a su consecuencia, las desigualdades horizontales.

El principio de equidad tributaria, entonces, se tiene que sostener para todos los niveles institucionales de gobierno a partir de la creación de un fondo para transferencias desde el gobierno central a los provinciales (*equidad vertical*). Este concepto es aplicable, respetando sus particularidades, a las transferencias desde el nivel provincial a las municipalidades.

El mismo se complementa con una fórmula de distribución con pautas *fijadas, por un lado, en proporción directa a las necesidades de gasto; y por otro en proporción inversa a la capacidad fiscal* para respetar la *equidad horizontal*, es decir, para cuidar la equidad entre jurisdicciones de un mismo nivel institucional.

En el presente trabajo se analiza el fenómeno de los efectos distributivos de los impuestos desde el punto de vista de la equidad vertical, es decir, del esperado atributo de tratamiento desigual a los desiguales en materia de riqueza o capacidad de pago, al momento de pagar los impuestos. La recomendación tradicional de la teoría normativa ha sido que los gobiernos subnacionales evitasen establecer impuestos con objetivos marcadamente dirigidos a mejorar la distribución progresiva del ingreso. Todo intento subnacional de encarar tal tipo de políticas estaría condenado al fracaso, pues la movilidad de los ciudadanos votando con escaso criterio, anularía la eficacia esperada de las mismas.

Bajo este enfoque, resulta claro que los intentos de redistribución de ingresos serán contrarios a una acentuada descentralización tributaria. Precisamente, los objetivos redistributivos, junto a los de estabilización, han dado motivos de preocupación en muchos expertos por los intentos de avanzar en la descentralización fiscal, en general, y tributaria, en particular. No obstante, en la literatura se encuentran opiniones contrarias a tales recomendaciones, sosteniendo que los gobiernos subnacionales tienen algún rol por cumplir en materia de equidad distributiva.”²²

²² Dr. PIFFANO, Horacio. “*La Propuesta sobre el nuevo sistema tributario provincial*”. Pág.16 y 17

Otro elemento a tener en cuenta es el de la *capacidad fiscal* de la jurisdicción. Las provincias que conforman la Argentina presentan capacidades tributarias muy diferentes. La población, analizada desde la cantidad de habitantes como desde la densidad poblacional, sus recursos naturales, la superficie y el nivel de desarrollo alcanzado por su economía, determinan la capacidad tributaria de cada provincia o jurisdicción.

Una vez que esté consolidada la información acerca de con qué porcentaje de recursos propios se financia el gasto público en bienes preferentes, se puede establecer cuánto es el desequilibrio vertical; esto es qué porcentaje de los bienes se paga con recursos de origen nacional.

6. Dedicaciones de la masa coparticipable

Otras medidas que impactan económicamente y, en consecuencia, modifican el consenso sobre el cual se estableció la distribución de los ingresos son las que implican deducciones de la masa coparticipable.

Algunos ejemplos se exponen con mayor detalle en el Anexo II.

Son decisiones que toma el poder central y se configuran de diferentes formas. Una manera de aplicación fue cuando se descontó de la recaudación tributaria el costo operativo de la recaudación. Otro modo es, por ejemplo, cuando se estipulan pagos a cuenta de impuestos futuros. Pero, económicamente, la de mayor impacto, consensuada con los gobiernos provinciales, se configuró con la firma del Pacto Fiscal I, ratificado por la Ley 24.130, que retrajo el 15% de la masa coparticipable para financiar el sistema previsional.²³

El primer caso se configuró con el dictado de los decretos N° 552/92 y 701/92, mediante los cuales se detrajo un importe vinculado a gastos de recaudación de la masa coparticipable, con la salvedad que, entonces, se estimaba el costo referido a los impuestos no coparticipables para no afectar la masa coparticipable. Este tema tuvo solución por el Primer Acuerdo Federal o Pacto Fiscal I.²⁴

²³ Dr. PORTO, Alberto. Documento de Federalismo Fiscal N° 2. *“Etapas de la Coparticipación federal de Impuestos”* U.N.La Plata. Facultad de Ciencias Económicas. Dpto. de Economía. Pág. 57

²⁴ Se transcriben las cláusula del acuerdo sobre el tema: “SEGUNDA: El Poder Ejecutivo Nacional procederá a la derogación de los Decretos Nacionales números 559/92 y 701/92, los que, de cualquier modo, dejarán de ser aplicados a partir del 1ro. de Setiembre de 1992. Las sumas retenidas por el Estado Nacional, como consecuencia de la aplicación de los referidos Decretos, no serán reintegrables, a cuyo único efecto el presente convenio se considerara vigente a partir del 1ro. de abril de 1992.” “SEXTA. Las Provincias que hubieren promovido acciones judiciales ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, o ante cualquier otro tribunal del país, con el objeto de obtener la declaración de inconstitucionalidad o cualquier otro tipo de impugnación de 108 Decretos 559/ 92 y 701/92, pedirán la terminación de los procesos respectivos por falta de objeto y con imposición de costas en el orden causado; aquellas Provincias que a la fecha de la presente no hubieran iniciado tales procesos se abstendrán de hacerlo en el futuro. El Estado Nacional presta su conformidad, desde ya, a dicha vía de terminación de los procesos judiciales referidos.”

El Estado Nacional se compromete, entonces, a no detraer de la masa coparticipable porcentajes o montos adicionales a los convenidos en este acuerdo, ni a transferir nuevos servicios sin la conformidad expresa de las provincias. En el caso de la Provincia de Tierra del Fuego, cuando se alude al Régimen de Coparticipación se entiende que comprende al Decreto N°. 2456/90.

Durante la Presidencia del Dr. Fernando de la Rúa, en el año 2001, y a instancias del nuevamente Ministro de Economía Dr. Domingo Cavallo, resurge el tema de los gastos operativos de la recaudación tributaria, pero agravado porque ya no se hizo distinción respecto del gasto recaudatorio de los impuestos en cuanto a que fuesen o no coparticipables.

Una de las características más relevantes es que, en la práctica y con motivo del quiebre de la economía nacional, se llega a una “rebelión fiscal” de tal importancia que dejó desfinanciada a las provincias y a la Nación que, para entonces, ya prácticamente carecían de margen de crédito, tanto interno como externo.

Esa situación generó la emisión de las cuasimonedas y aparecen los llamados PATACONES, LECOP, LECOR, PETROM, CECACOR, BOCADE, PATACON I, QUEBRACHO, y tantos otros, que ilustran la magnitud de la crisis.

Entre las desesperadas medidas que se tomaron entonces está el Decreto 1399/01. En el mismo se establece como recurso de la AFIP, entre otros, un porcentaje del 2,75% - hoy del 1,90% -, que a pesar de ser sobre la recaudación neta total de los gravámenes y de los recursos aduaneros cuya aplicación, recaudación, fiscalización o ejecución fiscal se encuentra a cargo del Organismo, se detrae del 89% del producido de la recaudación del IVA.

Obviamente, al formar dicho porcentaje parte de la masa coparticipable, hace que las provincias terminen financiando los gastos de recaudación de los impuestos que se coparticipan y de los que no. Directamente el total de gastos, que en principio tiene la Dirección General Impositiva y la Dirección General de Aduanas, se los detrae de un impuesto que es coparticipable.²⁵

Pero, en aquel momento, la detracción tuvo efecto neutro porque otra ley convenio, estableció un mínimo y un máximo a distribuir de la coparticipación. Esta medida trajo como consecuencia que la detracción no hiciera variar el monto a girar a las provincias en su conjunto.

En general, la situación se mantuvo desde enero de 2001 hasta fines de febrero de 2002. En esta fecha empezó a tomar importancia para las jurisdicciones el costo del financiamiento de la AFIP, con motivo del acuerdo ratificado por ley 25.570.

Para completar el cuadro macroeconómico, es necesario considerar que, en forma paralela, se suceden fenómenos como la pesificación asimétrica y el “default” del pago de la deuda pública nacional.

²⁵ ²⁷ La Comisión Federal de Impuestos, en su carácter de intérprete de la Ley de Coparticipación y de los Acuerdos Federales que versen sobre ella, al tratar una detracción de similares características, derivada de la Ley 25.085, sentó la siguiente opinión fundada: [...] se resolvió que la afectación específica de recursos coparticipables previstos como tales por una ley convenio sólo puede establecerse por otra ley convenio o por el procedimiento que contempla el artículo 75, inciso 3°, de la Constitución Nacional [...] Asimismo, se dijo que “los compromisos asumidos por los firmantes del Acuerdo del 12 de Agosto de 1992, su modificatoria y prórrogas, en tanto se refieren al régimen de coparticipación federal de impuestos, no pueden ser revisados unilateralmente por ninguna de las partes [...] Por tanto, tal norma legal, “en tanto dispone efectuar detracciones de recursos coparticipables con destino a la administración de su recaudación, se encuentra en pugna con la ley 23.548 y el Acuerdo Fiscal Federal del 12 de Agosto de 1992

A partir de ello, como ya se dijo, desaparece la escasa capacidad de crédito existente para los diferentes niveles institucionales del Estado.

Las medidas tomadas, entonces, para superar la coyuntura fueron: el canje de la deuda pública provincial, el rescate de todas las cuasimonedas y el plan de financiamiento ordenado (PFO). Estas disposiciones dejaron herida la relación fiscal entre la Nación y las provincias porque elevó en más de tres veces el total del endeudamiento. Esto, sin dudas, modificó la relación de fuerzas de la mayoría de las provincias argentinas para con la Nación, detracción que sigue vigente.

Otra forma de originar una detracción de la masa coparticipable es el llamado pago a cuenta de un determinado tributo que, desde lo económico, es una buena herramienta para promocionar una actividad productiva. Esta medida significa que el pago de un tributo, parcial o totalmente, se puede descontar de lo que se debiese pagar por otro impuesto.

El problema se genera cuando varían los sujetos a quienes deben aplicarse los tributos involucrados o cuando los porcentajes en la distribución son diferentes. De esta manera, se afecta la masa coparticipable y, en consecuencia, incide en la redistribución de los recursos tributarios.

En general, se puede afirmar que el Estado Nacional ha venido utilizando este mecanismo en detrimento de la recaudación de las provincias argentinas. De forma concomitante ha favorecido, prioritariamente, a los sistemas previsionales y sociales que administra. Vale aclarar que algunos de esos beneficios vuelven a las provincias, a sus residentes, no al Estado, en forma de "gasto público".

Algunos de los casos que se citan a continuación fueron tomados de un trabajo académico realizado por el CPN. Ernesto FRANCO, durante el curso de su postgrado en la Universidad Nacional de La Matanza, y son más desarrollados en el anexo II. Estos casos pueden graficar el impacto de la problemática planteada en la conformación definitiva de la masa a coparticipar.²⁶

Pago a cuenta en el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta: El impuesto a la Ganancia Mínima Presunta abonado en un ejercicio fiscal puede ser utilizado contra el impuesto a las Ganancias por 10 años a partir del 31/12/98, ahora prorrogado.

Pagos a cuenta del Impuesto a los Combustibles Líquidos: Este impuesto se destina al Sistema de Seguridad Social.

Pagos a cuenta en el IVA.

Pago a cuenta en el Impuesto sobre los Servicios de Radiodifusión: El 100% del gravamen que recae sobre los Servicios de Radiodifusión se podrá computar como pago a cuenta del IVA. La vigencia se da desde el 1-1-99.

Pago a cuenta del Costo de los Reactivos: La vigencia rige desde el 15/07/06. En este caso se da la situación de varios impuestos cruzados.

Crédito fiscal en el IVA.

Las Contribuciones Patronales y sobre los Vales Alimentarios: son recursos de la Seguridad Social.

Pago a cuenta del Impuesto sobre los Créditos y Débitos.

Pago a cuenta en la contribución especial sobre el capital de las cooperativas.

²⁶ CPN. FRANCO, Ernesto. UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA MAESTRIA EN FINANZAS PÚBLICAS Asignatura Sistema Tributario Argentino. Agosto 2009

Los casos citados, y otros que no lo fueron, exponen la cantidad de situaciones que lesionan la relación fiscal de la Nación con las provincias, en circunstancias donde es evidente la violación al consenso alcanzado respecto de la conformación de la masa de tributos a redistribuir. Son tan inestables los equilibrios que cada etapa comienza con una posición más débil respecto de los niveles provincial y municipal.

7. La Coparticipación de Impuestos.

El esquema centralizado en materia recaudatoria genera la necesidad de redistribuir los tributos de acuerdo a la titularidad de la facultad de imposición mediante transferencias verticales a través del sistema de coparticipación de impuestos.

Para comenzar a analizar la coparticipación hay que tener en cuenta varios elementos. El primero, por ejemplo, es cómo se determina la masa coparticipable. En este análisis no sólo cabe conocer cuántos impuestos la forman, sino también qué otras decisiones de política económica impactan sobre la misma.

Otro aspecto a considerar es cómo se llega a establecer los índices de distribución de esa masa coparticipable, que obviamente produce muchas "interferencias" en la relación fiscal Nación Provincias y entre las provincias entre sí. Sobre este tema, en el apartado "Cómo nace el reparto" se detallan algunas de las pautas que conforman la llamada distribución secundaria.

El régimen vigente de coparticipación federal de impuestos que nació como un régimen transitorio, a punto tal que se votó sin discusión en el Congreso Nacional, lleva normatizando, con modificaciones, desde hace ya más de dos décadas la relación fiscal con las provincias.

De acuerdo a la página web –infoleg.mecon.gov.ar- del Ministerio de Economía de la Nación la normativa vigente es la siguiente:

[LEY 23.548](#). Coparticipación Federal de Recursos Fiscales.

[LEY 23.906/91](#). Cultura y Educación.

[LEY 23.966](#). Impuesto Sobre los Bienes Personales no Incorporados al Proceso Económico.

[LEY 24.049](#). Transferencia de Servicios Educativos.

[LEY Nº 24.065/91](#). Régimen de la Energía Eléctrica.

[LEY 24.130](#). Acuerdos entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales.

[Decreto 1807/93](#). Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento.

[LEY Nº 24.464/95](#). Sistema Federal de la Vivienda.

[LEY 24.699](#). Prórroga del Pacto Fiscal-Modificación de la Distribución del Producto de los Impuestos sobre Combustibles, Ganancias y Bienes Personales no Incorporados al Proceso Económico.

[LEY 24.919](#). Prorróga de la Vigencia de la Ley del Impuesto a las Ganancias, Texto Ordenado en 1997. Modificación de la Ley 24.699.

[LEY 24.977](#). Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. [Decreto 280/97](#). Distribución del Producto del I.V.A. Parte Pertinente. [Decreto 649/97](#). Ley de Impuesto a las Ganancias. Parte Pertinente.

[LEY 24.986](#). Fondo de Emergencia Social (Provincia de Santa Fe).

[LEY 25.063](#). Modificaciones en los Impuestos al Valor Agregado, a las Ganancias y sobre los Bienes Personales. Parte

Pertinente a la Prórroga de Plazos Establecidos en la Ley 24.699.

[LEY 25.067.](#) Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. Distribución del Producido.

[DECRETO 518/98.](#) Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural.

[LEY 25.082.](#) Distribución del Producido del Impuesto sobre los Intereses Pagados y el Costo Financiero del Endeudamiento Empresarial y del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta. Afectación de Recursos al S.I.J.P.

[LEY 25.235.](#) Compromiso Federal.

[LEY 25.400.](#) Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal.

[DECRETO N°1584/01.](#) Ratifícanse el Compromiso por la Independencia, el Acuerdo de apoyo institucional para la gobernabilidad de la República Argentina y la segunda Addenda al Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal.

[LEY 25.570.](#) Acuerdo Nación - Provincias sobre la relación financiera y bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos celebrado entre en estado nacional, los estados provinciales y la ciudad autónoma de Buenos Aires, el 27 de febrero de 2002.

La ley 23.548, sancionada y promulgada en enero de 1988, por ser la base legal del sistema, se la transcribe completa en el anexo.I

El artículo tercero de la Ley establece la *distribución primaria*, así corresponde:

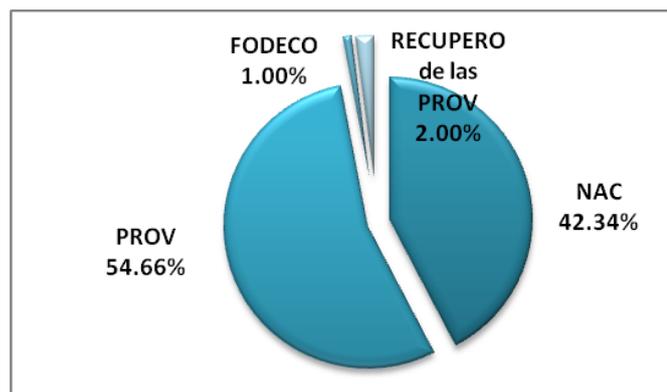
El cuarenta y dos con treinta y cuatro centésimos por ciento (42,34%) en forma automática a la Nación; b) El cincuenta y cuatro con sesenta y seis por ciento (54,66%) en forma automática al conjunto de provincias adheridas; c) El dos por

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%, Santa Cruz 0,1433%; d) El uno por ciento (1%) para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias

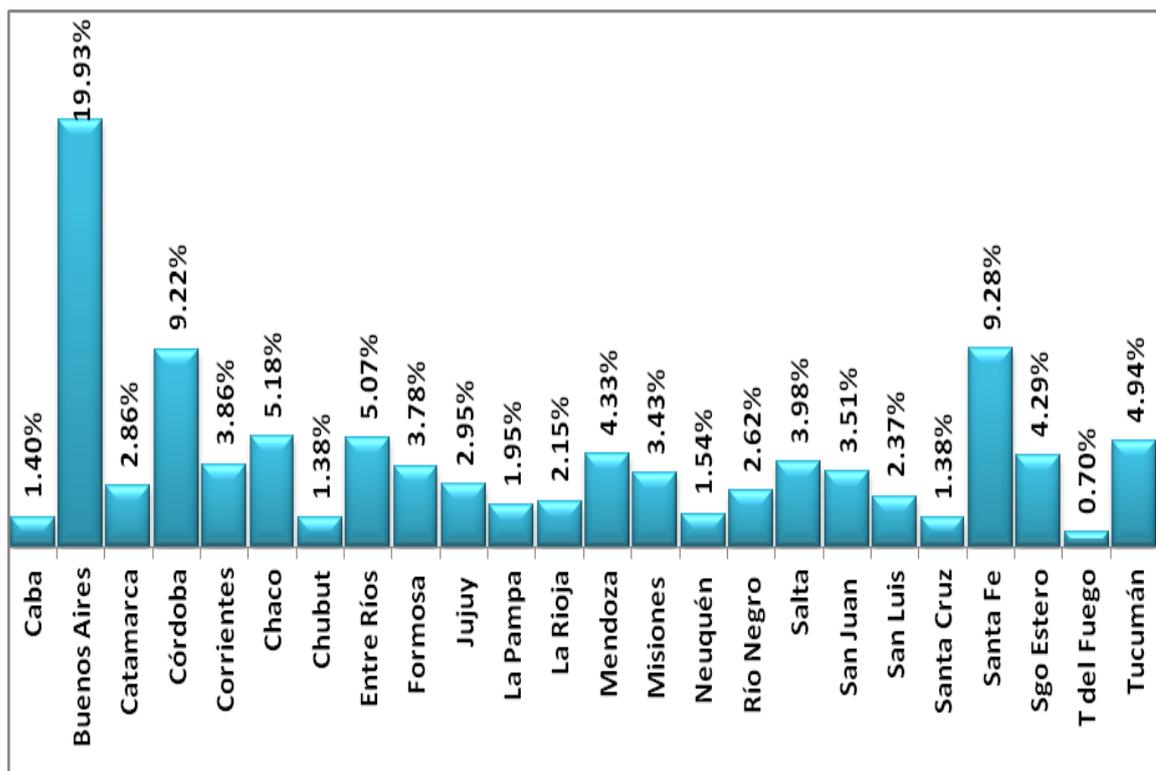
Cuadro de Distribución Primaria (en porcentajes)		
Nación		42.34%
Provincias		54.66%
FODECO		1%
Recupero Nivel Relativo de las provincias:		2%
	Buenos Aires	1.5701%
	Chubut	0.1433%
	Neuquén	0.1433%
	Santa Cruz	0.1433%
TOTAL de la DISTRIBUCIÓN PRIMARIA		100%

Elaboración propia Ley 23.548

El gráfico que se expone a continuación detalla la distribución primaria.



Los porcentajes que por distribución secundaria le corresponden a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires se presentan en el siguiente gráfico.



Elaboración propia en base a datos de DNCFP- página web mecon.gov.ar

DISTRITO	TRANSF por COP PURA 2010	TRANSF TOTALES 2010	POBLACIÓN Censo 2010	TRANSF por COP PURA 2010 P/CAPITA	REC TOT TRANSF 2010 P/CAPITA
BUENOS AIRES	13,594,268.30	19,946,945.69	15,594,428	87.17	127.91
C.A.B.A.	1,376,072.10	1,963,494.50	2,891,359	47.59	67.91
CATAMARCA	1,944,313.30	2,681,017.85	367,820	528.60	728.89
CHACO	3,453,140.40	4,979,743.34	3,304,825	104.49	150.68
CHUBUT	1,066,293.60	1,678,102.64	993,338	107.34	168.94
CÓRDOBA	6,061,746.60	8,820,787.26	1,053,466	575.41	837.31
CORRIENTES	2,511,875.10	3,821,467.57	506,668	495.76	754.24
ENTRE RÍOS	3,413,764.50	4,864,929.96	1,236,300	276.13	393.51
FORMOSA	2,580,711.00	3,609,726.04	527,895	488.87	683.80
JUJUY	1,955,030.00	2,869,783.98	672,260	290.81	426.89
LA PAMPA	1,331,260.20	1,874,834.79	316,940	420.04	591.54
LA RIOJA	1,447,105.70	2,049,019.52	331,847	436.08	617.46
MENDOZA	2,759,560.50	4,179,967.59	1,741,610	158.45	240.01
MISIONES	2,118,945.70	3,431,705.77	1,097,829	193.01	312.59
NEUQUÉN	1,165,121.20	1,824,654.02	550,344	211.71	331.55
RÍO NEGRO	1,748,878.50	2,535,565.42	633,374	276.12	400.33
SALTA	2,545,960.50	3,931,623.30	1,215,207	209.51	323.54
SAN JUAN	2,386,299.40	3,315,504.22	680,427	350.71	487.27
SAN LUIS	1,620,244.80	2,274,207.88	431,588	375.41	526.94
SANTA CRUZ	1,151,136.20	1,649,817.49	272,524	422.40	605.38
SANTA FE	6,166,813.70	8,967,313.51	3,200,736	192.67	280.16
SGO. del ESTERO	2,834,809.10	4,133,125.16	896,461	316.22	461.05
T del FUEGO	911,474.70	1,266,163.78	126,190	722.30	1003.38
TUCUMÁN	3,223,768.20	4,759,185.54	1,448,200	222.61	328.63
	69,368,593.30	101,428,686.79	40,091,636	173.03	252.99

Elaboración propia en base a datos de DNCFP- página web mecon.gov.ar

El importe de las transferencias verticales por la coparticipación de impuestos no refleja el grado de desarrollo, la calidad de vida y tampoco la igualdad de oportunidades de los habitantes de las diferentes provincias.

Por ejemplo, la jurisdicción que mayor cantidad de fondos recibió por habitante en 2010 fue Tierra del Fuego. En contraposición, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires son las que menos fondos percibieron.

Por ello, a lo largo de este trabajo, se sostiene que su incidencia es más que relativa, cuando debiese ser relevante a tenor

del texto constitucional.

El dato de coparticipación per cápita es el que menos refleja la incidencia en la economía de la distribución de impuestos por cuanto es de destacar que **aquellas provincias que reciben más fondos por habitantes son las más despobladas y las que reciben menos son las más pobladas. Pero la característica que relativiza el dato es que ninguna de ellas es la que cuenta con los IDH más desiguales.** Muy por el contrario, las que en esa calificación aparecen como las que menos reciben son las provincias más desarrolladas de Argentina.

Dado esto debe abordarse el estudio, aunque sea parcial, del impacto económico en lo geográfico que tienen otras decisiones económicas como el Gasto público.

CAPÍTULO 2

Gastos, Subsidios y Gasto Tributario

El gasto público, en todas sus variantes, tiene un importante impacto en las economías regionales, el cual es de igual magnitud o mayor que la que causan las transferencias verticales de recursos. Tal es el efecto que se puede afirmar que modifica, si no va en la misma línea, el objetivo de la redistribución de la recaudación tributaria.

1. El Gasto Público

Las *erogaciones públicas*, en su casi totalidad, están expresadas en el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional.

Además están divididas, en virtud de la separación de poderes, en cada uno de los tres poderes que integra el Estado Nacional. A su vez, cada uno de ellos está desagregado en áreas o jurisdicciones presupuestarias.

La función limitada que otrora tuvo el Estado permitió definir sin matices lo que era "*gasto público*" y "*gasto privado*"; pero, con la aparición del Estado de Bienestar, este concepto ha ido variando, en la medida en que muchas de las actividades privadas, necesarias en ese nuevo contexto, ha venido a realizarlas el Estado,.

Ahora, en otra etapa histórica, varias de las actividades que antes eran prestadas exclusivamente por parte del Estado, están siendo prestadas por "*entes privados*" o "*semiprivados*".

El rol que cumpla el Estado entonces, como regulador o prestador directo de funciones, de acuerdo a las demandas que la sociedad efectuó en cada momento histórico hace que la definición de estos conceptos deba irse adecuando.

De tal manera que, desde el aspecto financiero, no es tan absoluto definir los conceptos de “servicio público”, de “utilidad pública” y de “interés público” que antes servían claramente para caracterizar el gasto.

El *Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Sector Público Nacional* (5ª ed., 2003) plantea que con dicho instrumento “se sistematiza en un único documento, el conjunto de clasificaciones en uso por el Sector Público Nacional, a efectos de que los estudiosos en la materia y quienes tienen la responsabilidad de operar con ellas, dispongan de las orientaciones básicas y concretas para su utilización”²⁷

Expresa, además, que: “A fin de precisar las interrelaciones que deben tener los clasificadores, es necesario distinguir los clasificadores primarios, a través de los cuales se registra cada transacción sea esta de recurso o de gasto, de los clasificadores derivados, que surgen de la combinación de dos o más clasificadores. Es decir, los clasificadores derivados se estructuran automáticamente por combinación de los clasificadores primarios y, por lo tanto, no se utilizan al registrar cada transacción en particular”²⁸

²⁷ Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Sector Público Nacional.

²⁸ Los clasificadores primarios son: a) institucional, b) por rubros de recursos, c) por objeto del gasto, d) por localización geográfica, e) por tipo de moneda, f) por fuente de financiamiento y g) por categoría programática. Los demás son clasificadores derivados: h) por finalidad y función, i) por naturaleza económica de recursos, j) por naturaleza económica de gastos.

En cuanto a las erogaciones o gastos, éstos pueden ser *corrientes* o *de capital*. Los gastos o erogaciones *corrientes* son parte de la cuenta de resultados en la cuenta de inversión del ejercicio y pueden dividirse en gastos de *consumo* o en gastos de *transferencia*. Los primeros refieren a cuando se utiliza la inversión en insumos provenientes de otro sector de la economía; los segundos aluden a cuando los gastos no tienen contrapartida y remiten o redistribuyen recursos fiscales. De este modo, los gastos de *consumo* se imputan a gastos en *personal* o en *bienes y servicios no personales* y los gastos de *capital*, en realidad, son *inversiones* que incrementan el activo, es decir, aumentan el patrimonio del Estado, aunque con la peculiaridad de que las inversiones físicas en bienes nuevos aumentan también el patrimonio nacional.

Por otra parte, puede plantearse un indicador vinculado a la finalidad o función que el Estado determine como prioritario, de acuerdo con la participación en las erogaciones públicas.

Para determinarlo es necesario que los gastos se clasifiquen de acuerdo con los objetivos perseguidos por el Estado o de acuerdo con las funciones que cumple.

Técnicamente, la clasificación institucional del gasto ordena las transacciones públicas de acuerdo con la estructura organizativa del sector público y refleja las áreas a las que se asignan los créditos y recursos presupuestarios y, en consecuencia, las áreas que tendrán la responsabilidad de la ejecución de los mismos.

Tal clasificación tiene por objeto diferenciar los distintos niveles institucionales encargados de la toma de decisiones, tanto referido a la obtención de ingresos como a la realización de gastos; exponer la responsabilidad administrativa que tiene cada área en todo el proceso presupuestario ante el Congreso de la Nación que es el Poder que aprueba su presupuesto -a propuesta del Poder Ejecutivo- y, fundamentalmente, establecer las orientaciones del gasto, en función de la política fijada por el gobierno. En este marco es posible, y en cierto modo aconsejable y necesario, extender el clasificador institucional que abarca todo el ámbito del sector público nacional no financiero, a las administraciones provinciales, municipales y a las instituciones públicas financieras.

Se recuerda que según la Ley N° 24.156²⁹ con dichos niveles institucionales de la administración y gobiernos públicos queda completado el sector público argentino³⁰.

²⁹ La norma citada establece que el sector público nacional está integrado por la Administración Nacional, que a su vez comprende a la administración central, los organismos descentralizados y las instituciones de seguridad social; las empresas y sociedades del estado; los entes interestatales; las universidades nacionales, los fondos fiduciarios; otros entes que si bien pertenecen al sector público nacional no financiero no revisten el carácter de empresa o sociedad del estado y no consolidan en el presupuesto de la Administración Nacional. Por el sector público nacional financiero, está integrado por el sistema bancario oficial y otras instituciones públicas financieras. Finalmente, Los organismos descentralizados, las instituciones de la seguridad social, las universidades nacionales y las empresas y sociedades del estado, son entes que tienen personalidad jurídica y cuentan con patrimonio propio.

³⁰ En el caso de las jurisdicciones, importa tener en cuenta que son estructuras públicas sin personalidad jurídica propia, porque integran la Administración Central y que como tales, poseen los tres poderes establecidos por la Constitución Nacional.

Otra forma de clasificar el gasto es la llamada *clasificación programática*. Ésta significa la asignación de recursos financieros a cada una de las categorías programáticas del presupuesto desagregados en programa, subprograma, proyecto, actividad y obra. El primer nivel, que es el de actividad y obra, refiere al cálculo primario de gastos, luego por *agregación* termina siendo la asignación que corresponde a los recursos financieros en las categorías programáticas de mayor nivel, como son los proyectos, programas y subprogramas.

Ahora bien, resulta pues que la clasificación *programática* del presupuesto es parcial porque expresa sólo los recursos financieros. Esto resulta insuficiente para aplicar a un presupuesto por programas.

En efecto, a ello hay que vincular los recursos financieros con las variables reales como los recursos físicos y los que permiten la producción de medios y fines³¹

Corresponde mencionar, también, la clasificación del gasto según la función o finalidad. Este criterio *funcional* presenta al gasto público según la naturaleza de los servicios que brindan los distintos niveles institucionales. Esto es, los gastos clasificados por *finalidad y función* permiten determinar los objetivos generales y los medios a través de los cuales se estiman alcanzar éstos. En consecuencia, la clasificación funcional constituye una importante herramienta para la toma de decisiones por parte del gobierno.

³¹ La Secretaría de Hacienda de la Nación en un trabajo que se titula El Sistema Presupuestario Público en Argentina describe los conceptos y características de las categorías programáticas

En general, podemos decir que la clasificación por finalidad y función facilita identificar las tendencias de los gastos en las distintas funciones. Esto posibilita, por un lado, la elaboración de estadísticas del gasto, información que resulta muy importante para la proyección de los mismos y, por otro, permite conocer el impacto económico o social de las diferentes funciones o servicios³².

La clasificación por *fuerza de financiamiento* consiste en presentar los gastos públicos según el origen de los recursos empleados para su financiamiento, posibilitando conocer la orientación de los mismos hacia la atención de las necesidades públicas.

Al respecto diríamos que, como regla general, es conveniente que recursos permanentes financien gastos permanentes; recursos transitorios financien gastos transitorios y recursos por única vez financien gastos por única vez.

Esta clasificación permite conocer cómo se compone la matriz de financiamiento del gasto público y facilita el control de ellos en función de la fuente de financiación empleada. En otras palabras, ordenar los recursos constitutivos de cada fuente de financiamiento es necesario como instancia previa para conocer la fuente financiera de los gastos.

³² El criterio para asignar contablemente el gasto a la función que corresponda, cuando pueda ser asignable a más de una, es imputar administrativamente el gasto a la función en donde su acción es considerada significativa según algún criterio dado.

La clasificación por *objeto del gasto* permite obtener una ordenación sistemática y homogénea de los bienes y servicios, las transferencias y las modificaciones en los activos y pasivos, que el sector público aplica en el desarrollo de sus actividades. En este caso, la clasificación pretende identificar los bienes y servicios que se adquieren, las transferencias que se realizan y las aplicaciones previstas en el presupuesto. Por ello, uno de los elementos más importantes en la composición del "*gasto*" es la provisión de *bienes públicos*.

La mayoría de los bienes públicos tienen un impacto territorial en cuanto al gasto, especialmente aquellos que involucran a educación, salud y vivienda. Son los *bienes públicos preferentes*.

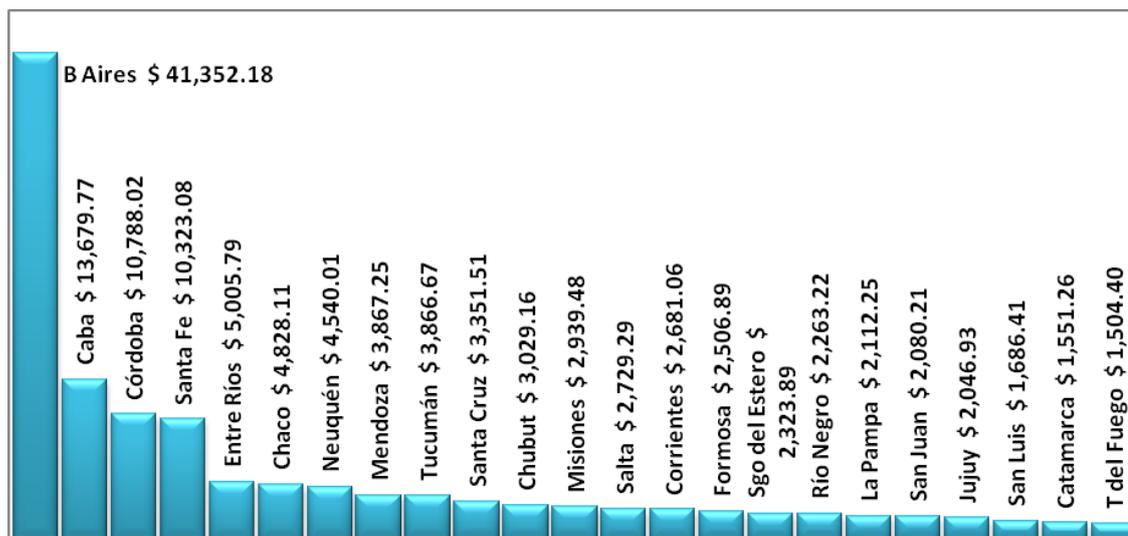
Los cambios en la composición del gasto público que impliquen una mayor asignación a los bienes preferentes se transforman en un valioso instrumento fiscal para promover la redistribución más equitativa del ingreso.

La distribución regional del ingreso, además de ser un objetivo de política fiscal, es un indicador de *cuán* equitativa es la distribución personal de ingreso en cada provincia o región.

Referido al tamaño óptimo para una provisión eficiente del "bien", Horacio Nuñez Miñana sostiene en su obra *Finanzas Públicas* que “Teóricamente la solución se deriva como caso especial de la llamada "teoría de los clubes" desarrollada por James Buchanan (1965) que identifica los dos casos extremos, el bien privado puro y el bien público puro nacional, como dos situaciones muy específicas de tamaño óptimo del "club" (o del grupo a ser servido): el primero (bien privado puro) como aquel de tamaño óptimo igual a una unidad de consumo (familia), y el segundo (bien público puro "nacional") como el de tamaño óptimo infinitamente grande. Entre estos dos casos extremos, pueden presentarse un cierto número de situaciones intermedias, con tamaños óptimos de prestación del servicio para grupos más grandes que una familia pero más pequeños que la comunidad nacional”³³

La información del gasto público clasificada de esa manera también permite la programación de las adquisiciones de bienes y servicios, el manejo de los inventarios y otras acciones relacionadas con las modalidades de administración de bienes del Estado y la medición del gasto asignado a una finalidad determinada como se demuestra en el gráfico que sigue y que corresponde al gasto social, según datos del año 2009.

Gráfico correspondiente al Gasto Público Social por provincias durante el ejercicio fiscal año 2009.



Elaboración propia con datos tomados de la misma fuente.(DNCFCP)

El registro único de todas las transacciones con incidencia económico-financiera que realiza una institución pública es facilitado por el nivel de desagregación de las cuentas de acuerdo al diseño del clasificador de gasto por objeto. Se constituye, en consecuencia, como un clasificador analítico del sistema de clasificaciones presupuestarias.

La *clasificación económica del gasto* permite identificar la naturaleza económica de las transacciones que realiza el sector público, con el propósito de evaluar las consecuencias que generan las acciones fiscales. Asimismo el gasto económico puede efectuarse con fines *corrientes, de capital o como aplicaciones financieras*.

La clasificación económica del gasto se efectúa a partir de la estructura básica del Sistema de Cuentas Nacionales con la finalidad de posibilitar la compatibilización de la información del sector público con el sistema de cuentas.

De este modo, para evaluar y decidir, se permite el estudio de los efectos del sector público en un contexto macroeconómico.

En tal sentido se sostiene que “los efectos económicos a que se hace referencia son los originados por el monto y composición de las transacciones que realizan las instituciones públicas en el mercado, y no por las acciones de orientación y regulación de determinadas actividades que afecta en mayor o menor grado la actividad económica”³⁴

Como puede advertirse, el principal objetivo de esta clasificación del gasto permite integrar la política económica y social con la política presupuestaria. Se facilitan las proyecciones con fines de análisis macroeconómico, la remuneración a los diferentes factores de la producción; esto determina el valor agregado por el sector público.

Otra clasificación del gasto, la que se efectúa por tipo de *moneda*, se utiliza para reflejar las transacciones públicas en moneda extranjera o moneda nacional. Cuando las instituciones públicas realizan operaciones de ingresos o gastos bajo esta modalidad, debe tenerse en cuenta la codificación establecida en el clasificador de referencia. Aunque puede tener otra finalidad, el objetivo principal de esta clasificación es proporcionar información para las cuentas de la Balanza de Pagos y, asimismo, mediante su uso se contribuye a determinar el presupuesto de divisas del sector público.

Luego de esta somera descripción de las diferentes clasificaciones del Gasto Público, atendiendo especialmente a su finalidad, corresponde evaluar la incidencia regional del mismo en la economía local, según su importancia.

³⁴ CPN. FRANCO Ernesto, “*Gestión y Control de Gasto Público*”. UNLM

2. Clasificador geográfico del gasto

Considerando al objetivo principal de este trabajo vinculado al impacto territorial de las transferencias intergubernamentales en los índices de desarrollo humano, específicamente las correspondientes a la coparticipación federal de impuesto, el clasificador geográfico establece la distribución espacial de las transferencias y operaciones económico-financieras que realizan las instituciones públicas, tomando como unidad básica de clasificación las distintas provincias que conforman el país.

Este clasificador tiene por finalidad exponer el grado de centralización o descentralización con que se realizan las acciones del Gasto Público Nacional. Al mismo tiempo, tiene la intención de proporcionar información que permita lograr una coordinación entre los organismos que ejecutan las acciones en cada uno de los ámbitos geográficos, provincias o municipios, de tal modo que sirva de base para la formulación de planes de desarrollo regional y para la compatibilización de los presupuestos de los diferentes niveles institucionales. También, debe permitir la elaboración de estadísticas regionales y brindar información valiosa para la evaluación de las relaciones fiscales entre el Estado Nacional y las administraciones provinciales y municipales

El método más importante para medir el impacto en cada territorio del clasificador geográfico del gasto público es el llamado precisamente "método de impacto". Éste mide el destino de los pagos que realiza el sector público.

Por otra parte, en cada lugar, el impacto económico del gasto público nacional está totalmente relacionado con variables macroeconómicas como lo son el empleo, el crecimiento y el consumo.

A continuación se transcriben los criterios metodológicos para clasificar geográficamente el gasto:

“Erogaciones Divisibles: Es el caso en que los gastos son perfectamente imputables a una determinada jurisdicción política.

Inciso 1: El gasto en personal se debe imputar en la provincia donde presta los servicios el funcionario; por lo tanto, si la jurisdicción o entidad posee delegaciones en el interior del país, el gasto debe imputarse discriminando aquel efectuado en la unidad central del que corresponde a dichas delegaciones.

El gasto en personal capitalizable asociado a un proyecto de inversión debe clasificarse en la provincia donde se ubican las obras.

Inciso 2: El gasto en materiales y suministros consumibles para el funcionamiento de los entes estatales debe ser clasificado en función de la localización geográfica de dichos entes. Si la jurisdicción o entidad posee delegaciones en el interior del país, el gasto debe imputarse discriminando aquel efectuado en la unidad central del que corresponde a dichas delegaciones.

El gasto en bienes de consumo capitalizable asociado a un proyecto de inversión debe clasificarse en la provincia donde se ubican las obras.

Inciso 3: El gasto en servicios para el funcionamiento de los entes estatales debe ser clasificado en función de la localización geográfica de dichos entes. Si la jurisdicción o entidad posee delegaciones en el interior del país, el gasto debe imputarse discriminando aquel efectuado en la unidad central del que corresponde a dichas delegaciones. El gasto en servicios no personales capitalizable asociado a un proyecto de inversión debe clasificarse en la provincia donde se ubican las obras. El gasto realizado en concepto de viáticos debe imputarse en la ubicación geográfica donde el funcionario transitoriamente presta servicios o se capacita.

Inciso 4: Los gastos que se generan por la adquisición de bienes de capital que aumentan el activo del ente estatal deben ser imputados en función de la localización geográfica de dicho ente. Si la jurisdicción o entidad posee delegaciones en el interior del país, el gasto debe imputarse discriminando aquel efectuado en la unidad central del que corresponde a dichas delegaciones. El gasto en bienes de uso que esté asociado a un proyecto de inversión debe clasificarse en la provincia donde se ubican las obras.

Inciso 5: Las transferencias deben ser clasificadas según el lugar de residencia del beneficiario de las mismas.

Inciso 6: Los aportes de capital y los préstamos de corto y largo plazo, deben ser clasificados según el lugar de residencia del destinatario del aporte o préstamo.

Inciso 7: Los intereses, comisiones y otros gastos que son abonados por el servicio de préstamos recibidos del sector privado y público deben imputarse según el lugar de residencia de la persona o entidad prestamista.

Los intereses, comisiones y otros gastos originados en el servicio de la deuda interna o en los préstamos recibidos del sector privado o público que sean capitalizables por estar asociados a un proyecto de inversión deben clasificarse en la provincia donde se ubican las obras

Inciso 8: Los gastos imputables a depreciación y amortización asociados a un proyecto de inversión deben ser clasificados en la provincia donde se ubican las obras.

Erogaciones Indivisibles: En los casos que no pueda ser posible imputar el gasto a una determinada ubicación geográfica de acuerdo a los criterios expuestos precedentemente, deberá estimarse la misma en base a metodologías que se consideren apropiadas para efectuar la desagregación, vg: la ubicación ejecutada en el ejercicio anterior.

Si la construcción de tales metodologías tampoco es posible, los gastos deberán clasificarse en las siguientes categorías:

Interprovincial: si el gasto está asociado a dos o más jurisdicciones pero no a todas (vg: la construcción de un puente limítrofe entre dos provincias)

Nacional: si el gasto está asociado a todas las jurisdicciones (vg: el pago de intereses de la deuda interna representada por empréstitos, títulos, bonos, etc.)

En las categorías mencionadas precedentemente no deben imputarse aquellos gastos que sean divisibles, pero que en la etapa de la formulación del presupuesto se desconozca su destino geográfico. Ejemplo de ello son las transferencias discrecionales que efectúa una jurisdicción o entidad.

Ahora bien puede ocurrir que en el momento de realizarse el presupuesto no estén definidos los criterios políticos para determinar la ubicación geográfica de los destinatarios de tales transferencias; sin embargo, también en este caso deberá estimarse la clasificación geográfica en base a metodologías especialmente diseñadas. En el caso en que el gasto esté asociado con la participación de otro país deberá imputarse a la clasificación binacional.

Erogaciones No Clasificables: En la categoría "no clasificado" deben incluirse aquellos gastos que no pueden ser identificados con una localización geográfica dentro del ámbito territorial del país.

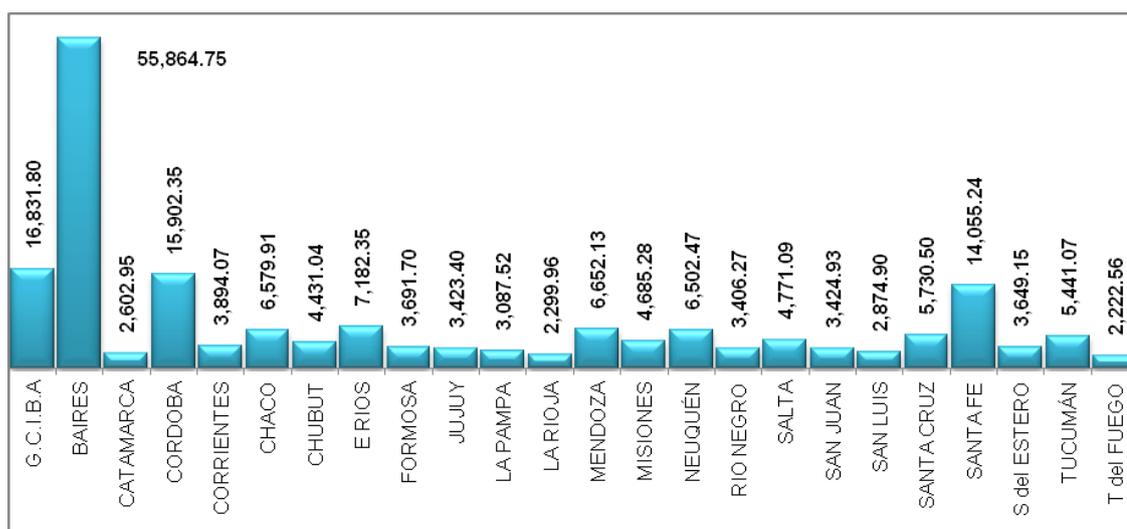
Las partidas que deben incluirse en esta clasificación son:

- a) Las transferencias al sector externo.
- b) La amortización de deuda interna y la cancelación de préstamos del sector privado y público
- c) Los servicios de la deuda externa instrumentada en concepto de intereses y amortizaciones.
- d) Los intereses y cancelación de préstamos del sector externo.
- e) Los gastos en personal del personal diplomático y agregados militares que se realicen en el exterior.
- f) Los viáticos abonados al personal cuando viaja al exterior.
- g) Los aportes de capital y préstamos a organizaciones del sector externo.

h) Las aplicaciones financieras por incremento de disponibilidades, de cuentas y documentos a cobrar e incremento de activos diferidos y adelanto a proveedores y contratistas.

i) Los gastos figurativos.”³⁵

Cuadro del Gasto Público por Finalidad por Provincias año 2009, en millones de pesos.



Elaboración propia en base a datos página web mecon.gov.ar

El nivel del gasto público es tan significativo en el desarrollo de la economía que varias acciones del gobierno central se basan en la expansión del mismo para actuar de manera contracíclica ante una crisis con un determinado objetivo como, por ejemplo, en la mantención de fuentes de trabajo.

Se reproducen un gráfico y cuadros que expresan el nivel del gasto público en cada uno de los niveles institucionales y el consolidado³⁶ a valores corrientes y como porcentaje del PBI, con datos del año 2009.

Gasto Público Consolidado y por Niveles de Gobierno

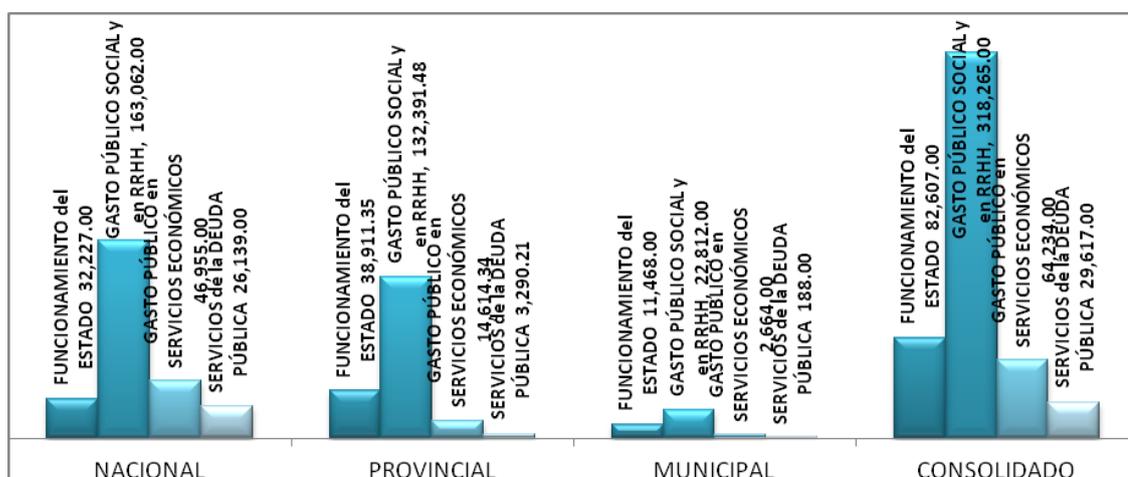
³⁵ CPN. FRANCO Ernesto, Gestión y Control de Gasto Público. UNLM

³⁶ Gasto consolidado es la suma del gasto público de los tres niveles institucionales

GASTO PUBLICO CONSOLIDADO		Pesos Corrientes	% del PBI
Funcionamiento del Estado		82,607.00	6.25%
Gasto Público Social		318,265.00	21.23%
Gasto Público en Servicio Económicos		64,234.00	2.75%
Servicios de la Deuda Pública		29,617.00	2.24%
Gasto Total		494,723.00	32.47%
Gasto Público del Gobierno Nacional		Pesos Corrientes	% del PBI
Funcionamiento del Estado		32,227.00	2.81%
Gasto Público Social		318,265.00	21.23%
Gasto Público en Servicio Económicos		46,955.00	4.10%
Servicios de la Deuda Pública		26,139.00	2.28%
Gasto Total		268,383.00	23.43%
GASTO PUBLICO PROVINCIAL		Pesos Corrientes	% del PBI
Funcionamiento del Estado		38,911.00	3.40%
Gasto Público Social		132,391.00	11.56%
Gasto Público en Servicio Económicos		14,614.00	1.28%
Servicios de la Deuda Pública		3,290.00	0.29%
Gasto Total		189,206.00	16.53%
GASTO PUBLICO MUNICIPAL		Pesos Corrientes	% del PBI
Funcionamiento del Estado		11,468.00	1.00%
Gasto Público Social		22,812.00	1.99%
Gasto Público en Servicio Económicos		2,664.00	0.23%
Servicios de la Deuda Pública		188.00	0.02%
Gasto Total		37,132.00	3.24%

Elaboración propia en base a datos página web mecon.gov.ar

Gráfico Representativo del Cuadro Anterior.



Elaboración propia en base a datos página web mecon.gov.ar

El gráfico muestra que el gasto asignado a la finalidad social es el más significativo. Esta situación es idéntica en los tres niveles institucionales.

Cabe aclarar que, tanto en el gobierno nacional, como en los provinciales y municipales, la provisión de bienes públicos determina la magnitud del gasto público social.

3. Los Subsidios.

Luego de la crisis del 2001 sobrevino una fuerte devaluación del peso que trajo aparejada la creación de un sistema de subsidios, destinados tanto a personas como a productores de bienes y de servicios.

Estos subsidios que forman parte del gasto público nacional, constituyen una transferencia de recursos entre sectores que, además, impactan geográficamente de manera diferente.

Entonces los subsidios tienen una consecuencia directa en la distribución regional y personal del ingreso y, simultáneamente, modifica precios de la economía con su inevitable derivación fiscal.

Los subsidios pueden estar destinados a personas. A éstos se los llama subsidios individuales y comprenden, por ejemplo, los destinados a la asistencia social, seguros de desempleos, la asignación universal por hijo o a madre embarazada, entre otros.

Visto desde el impacto en las cuentas públicas, también es muy importante el monto destinado a subsidios a empresas o sectores productivos y de servicios. El grueso del esquema de subsidios a empresas está destinado a los rubros alimentación, energía y transporte público. De esto es lógico deducir que el mayor impacto geográfico y personal de los subsidios lo recibe la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por ejemplo, los subsidios del Estado nacional al transporte, si se desagregan, corresponden el 78% por ciento a la región metropolitana y el 22% al resto del país. En consecuencia, es justo inferir que también son beneficiados los habitantes del conurbano bonaerense que residen en un lugar y trabajan en la C.A.B.A.; pero no lo es al punto de modificar lo afirmado en el párrafo anterior.

Al incidir en los precios relativos de la economía, se produce un efecto de sustitución, puesto que es lógico que se prefiera consumir un bien a un menor precio. De esa manera se eleva la capacidad de consumo de las personas produciendo en los hechos el efecto de un aumento del ingreso real.

De cualquier manera, el subsidio, como ya se afirmó, es un gasto público que tiene una incidencia positiva en el desarrollo de la economía del lugar donde se produce efectivamente el gasto.

4. El Gasto Tributario

El gasto tributario está referido a los ingresos que el Estado deja de cobrar en virtud de un tratamiento impositivo diferente del de carácter general. Esta circunstancia, generalmente, se tipifica cuando se decide beneficiar a actividades en particular, a regiones determinadas o, por alguna causal socioeconómica, a una determinada franja de contribuyentes.

En consecuencia, su impacto está dado en la reducción de la masa coparticipable cuando el tratamiento diferencial incide sobre un impuesto que debe ser redistribuido.

En general, el gasto tributario toma forma de una exención, como en el caso de las normadas para el impuesto a las ganancias o al IVA; o de una deducción, o de una alícuota menor, como las reducciones a las contribuciones patronales por zona geográfica; o de un diferimiento o permisión para descontar más rápidamente una amortización.

En el apartado de las “Deducciones de la masa coparticipable” se citan ejemplos concretos de gasto tributario. En cualquier caso, constituye una transferencia de ingresos entre contribuyentes y a su vez entre provincias o regiones.

Los gastos tributarios se agrupan en dos grandes grupos:

- 1) Gastos tributarios incluidos en las normas de los impuestos
- 2) Gastos tributarios originados en regímenes de promoción económica.

En síntesis, los gastos tributarios por una u otra de las causas citadas pueden tener un doble impacto económico. Por un lado, porque se reduce la masa coparticipable ya que deja de percibirse un impuesto; por otro, porque repercute en la región promocionada impositivamente puesto que allí se promueve el desarrollo de una producción determinada o, si se trata de subsidios a personas, se benefician lógicamente aquellas provincias o centros más poblados de Argentina.

CAPITULO 3

Diagnóstico sintético de las distintas realidades sociales y económicas de las regiones que integran nuestro país

1. La realidad Argentina en estadísticas

Argentina, como ya se dijo, presenta una realidad de desigualdades que se procurará documentar en datos estadísticos. Esta información referida a las necesidades básicas insatisfechas (NBI), pobreza, analfabetismo, mortalidad infantil, nivel de empleo, servicios sanitarios por población, habrá de construir por sí misma el diagnóstico que se pretende describir en este capítulo.

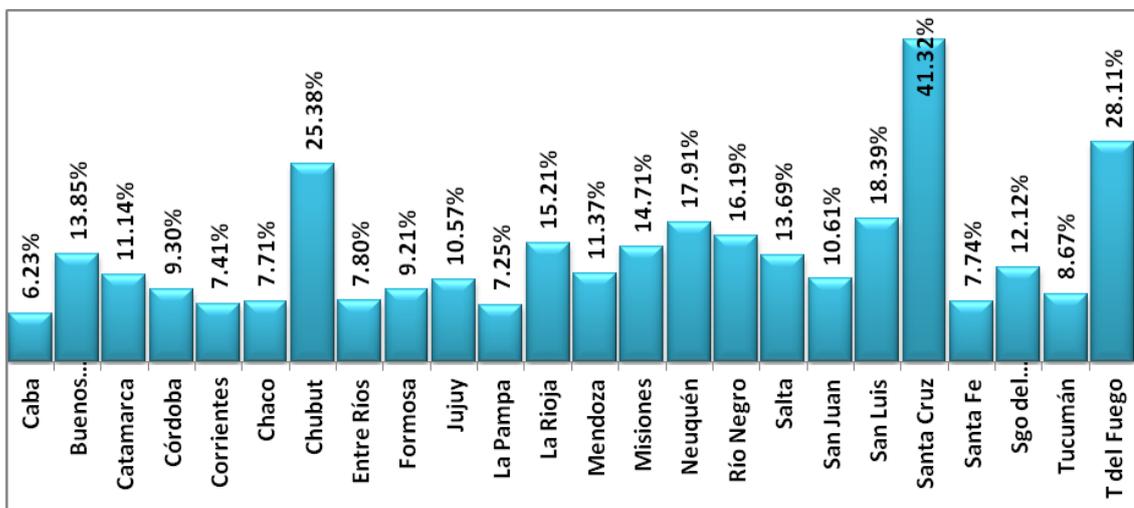
Para efectuar el mismo se decidió recurrir a los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INDEC-. Homologar estos datos estadísticos presenta una dificultad. Las mayorías de sus mediciones son por conglomerados urbanos, generalmente las capitales de provincias, pero no se extiende en consecuencia al interior de las mismas. La excepción es la información dada por los censos nacionales; sin embargo, se evitó tomar los datos del censo 2001 por su antigüedad, salvo en algunos casos en que se los consideró igualmente necesarios.

El primer aspecto importante es el de población. Para ello se transcriben en paralelo los datos del censo nacional 2001 con los provisorios del censo 2010. De esta información surge no sólo el total de los habitantes, sino el dato demográfico de su localización en el territorio.

Cuadro de Población

DISTRITO	POBLACIÓN 2001	POBLACIÓN 2010	VAR INTER
CABA	2,721,735	2,891,359	6.23%
Buenos Aires	13,697,898	15,594,428	13.85%
Catamarca	330,954	367,820	11.14%
Córdoba	3,023,718	3,304,825	9.30%
Corrientes	924,819	993,338	7.41%
Chaco	978,038	1,053,466	7.71%
Chubut	404,113	506,668	25.38%
Entre Ríos	1,146,846	1,236,300	7.80%
Formosa	483,370	527,895	9.21%
Jujuy	608,021	672,260	10.57%
La Pampa	295,508	316,940	7.25%
La Rioja	288,029	331,847	15.21%
Mendoza	1,563,838	1,741,610	11.37%
Misiones	957,088	1,097,829	14.71%
Neuquén	466,761	550,344	17.91%
Río Negro	545,126	633,374	16.19%
Salta	1,068,873	1,215,207	13.69%
San Juan	615,172	680,427	10.61%
San Luis	364,552	431,588	18.39%
Santa Cruz	192,841	272,524	41.32%
Santa Fe	2,970,825	3,200,736	7.74%
Sgo del Estero	799,556	896,461	12.12%
Tucumán	1,332,700	1,448,200	8.67%
T del Fuego	98,501	126,190	28.11%
TOTAL PAÍS	35,878,882	40,091,636	11.74%

Elaboración propia en base a datos INDEC



Elaboración propia en base a datos INDEC

La provisión de agua potable y cloacas es un servicio esencial para una mejor calidad de vida, objetivo fijado en la Constitución Nacional para la distribución de los fondos coparticipables. La información del Censo Nacional de Población y Viviendas 2010, refleja cierta cronicidad de marginación a los residentes en las provincias menos desarrolladas, tal como puede observarse en el cuadro y gráfico siguientes.

Cuadro de Servicios Esenciales por Provincias 2010

DISTRITO	% de HOGARES con CLOACA	% de HOGARES con AGUA de RED	DISTRITO	% de HOGARES con CLOACA	% de HOGARES con AGUA de RED
CABA	98.20%	99.60%	CORRIENTES	53.40%	87.10%
T del FUEGO	89.30%	94.20%	LA RIOJA	51.10%	93.70%
SANTA CRUZ	82.40%	97.20%	SANTA FE	50.30%	84.40%
CHUBUT	77.70%	96.40%	BUENOS AIRES	47.60%	75.10%
NEUQUÉN	72.10%	93.60%	TUCUMÁN	46.60%	88.80%
ENTRE RÍOS	69.80%	90.40%	CATAMARCA	44.40%	93.10%
MENDOZA	63.10%	90.50%	CÓRDOBA	38.30%	91.90%
SALTA	62.10%	91.20%	FORMOSA	31.50%	76.80%
RÍO NEGRO	61.10%	92.10%	SAN JUAN	29.50%	93.20%
JUJUY	60.80%	94.50%	CHACO	26.40%	76.50%
SAN LUIS	60.20%	94.50%	SGO ESTERO	21.90%	75.80%
LA PAMPA	59.00%	87.10%	MISIONES	18.60%	71.90%

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

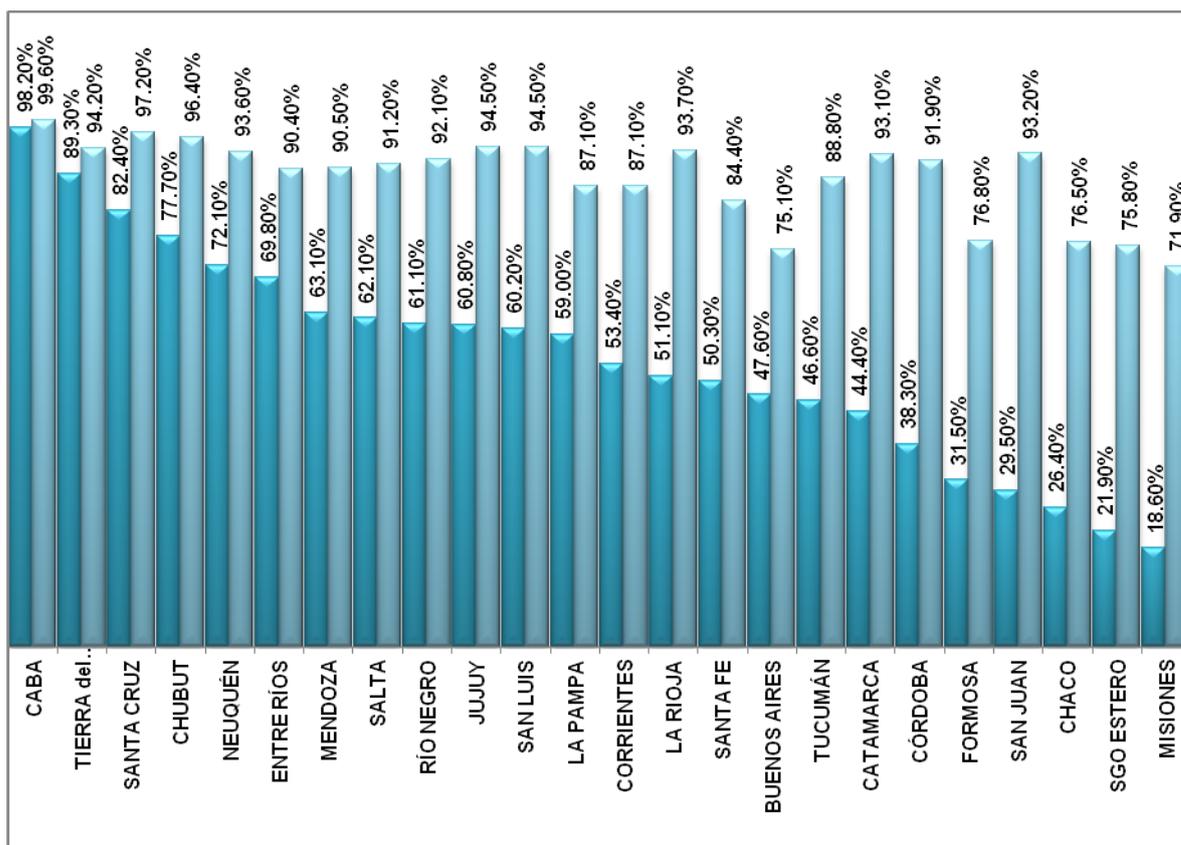
(1) Se excluye la población censada fuera de término y la que vive en la calle.

(2) Refiere a la "existencia en el segmento de al menos una cuadra pavimentada". La misma puede ser de los siguientes materiales: cubierta asfáltica, adoquines de piedra, madera u hormigón.

Nota: el segmento de hogares es una unidad de relevamiento censal, que representa el área que se le asignó como carga de trabajo a cada censista el día del operativo.

La existencia del servicio alude al segmento, independientemente de la situación particular de cada hogar.

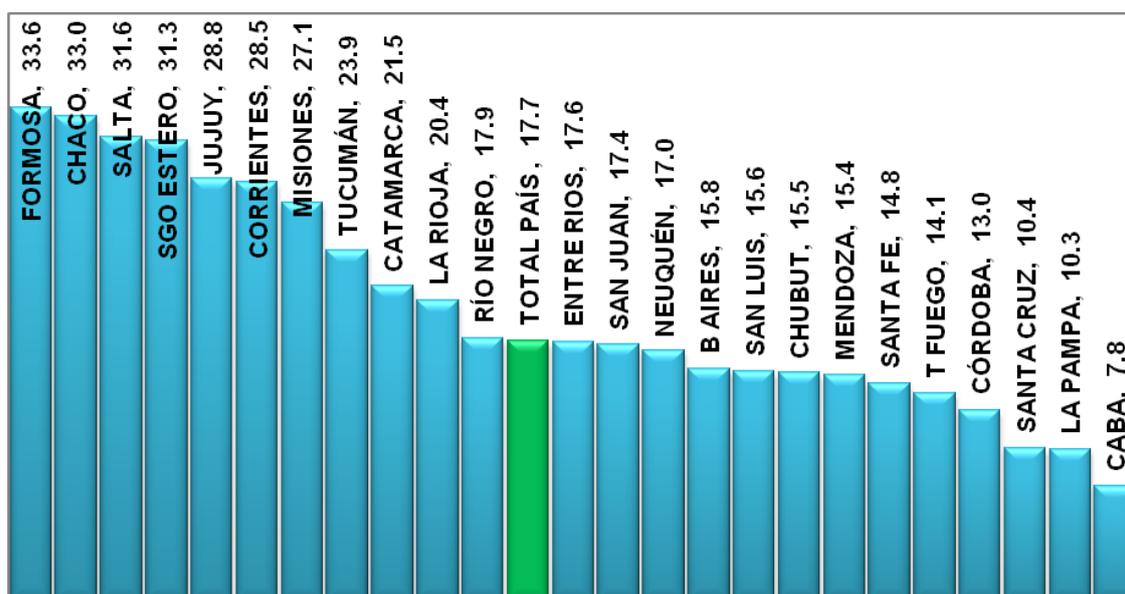
En los casos en que se hallaban situaciones de heterogeneidad en el segmento, se registró la situación predominante.



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

Otro dato tan importante y con el mismo fundamento que el de la provisión de bienes públicos esenciales, es el de las necesidades básicas insatisfechas (NBI).

Gráfico representativo de las NBI 2001.

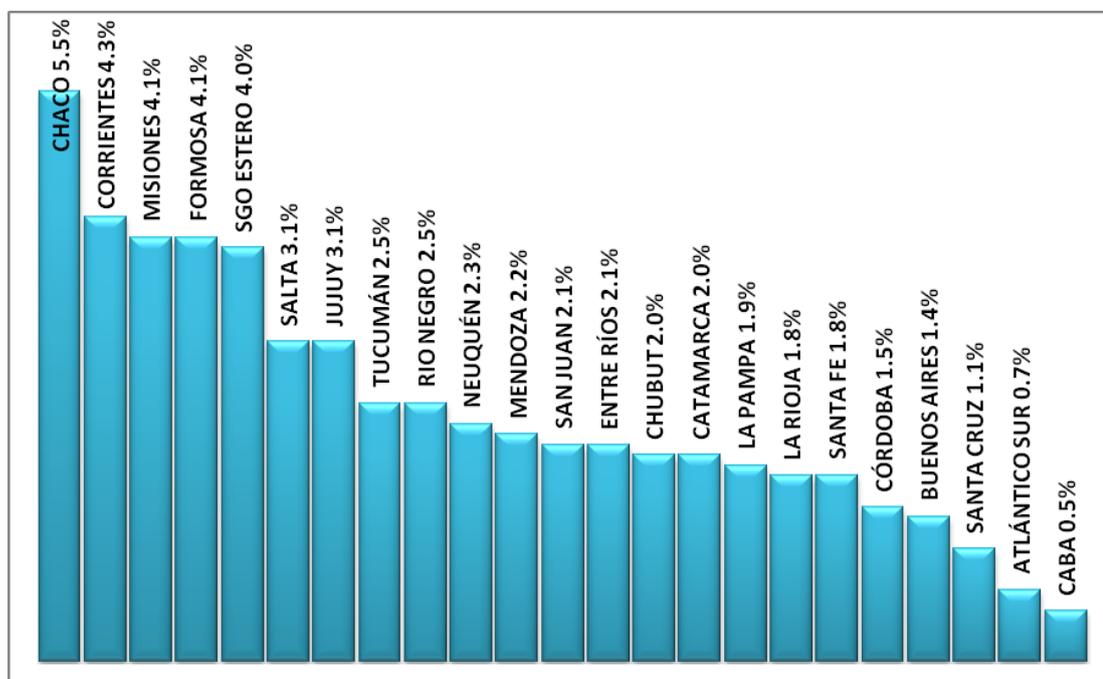


Elaboración propia en base a datos INDEC

El cuadro indica el nivel de desigualdad personal y regional, que sufrían los habitantes, medido por provincias. Además estos datos expresan hasta qué punto, por lo menos entre 1994, en que se estableció un mandato constitucional al respecto, y 2001, fecha en que se efectuó el trabajo de campo para la medición transcripta, se fracasó o incumplió con el mandato del artículo 75, inciso 2 de la Constitución analizado.

En el gráfico siguiente se muestran los niveles de analfabetismo que surgen del Censo Nacional 2010. Esta información es de crucial interés ya que el nivel educativo tiene una marcada importancia en el índice de desarrollo humano. La educación es el único camino consistente para la movilidad social ascendente que permite un crecimiento personal sostenido y se traduce en la conversión de los habitantes en ciudadanos en uso y goce en plenitud de sus derechos.

ANALFABETISMO: Elaboración propia en base a datos INDEC Censo 2010

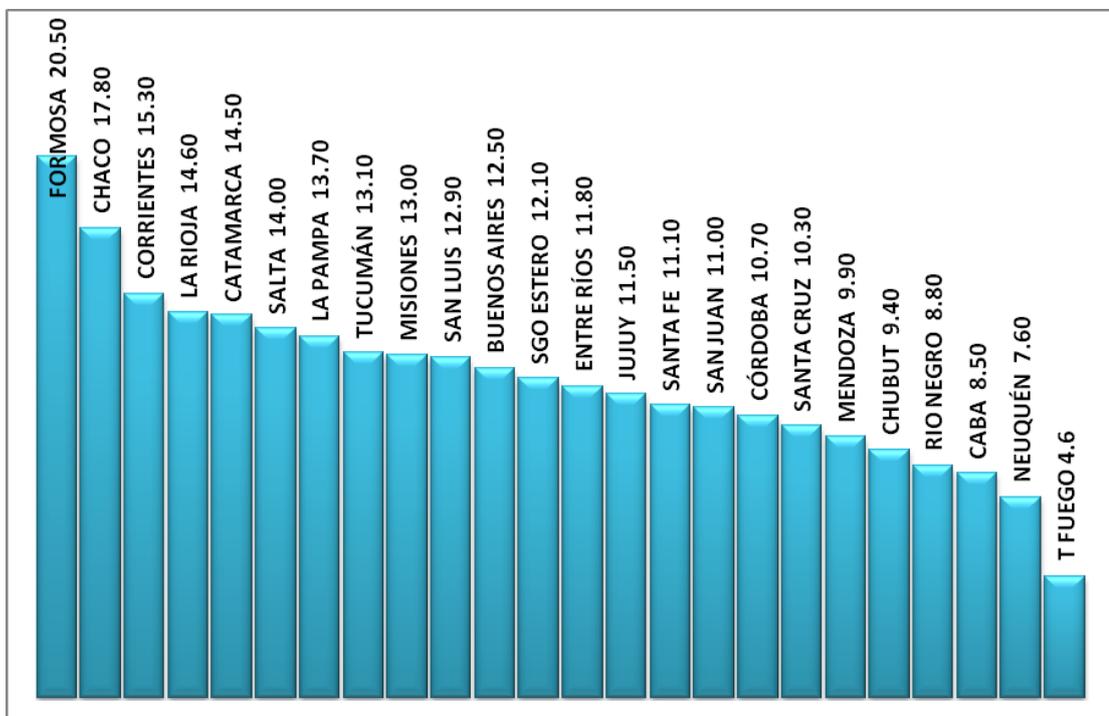


Pero el dato que más conmueve, es el que tiene que ver con la mortalidad infantil. Pocos datos son tan significativos para medir el grado de impacto de la marginación en una sociedad como los graficados, porque refleja como una poco equitativa distribución del ingreso, tanto geográfica como personal, impide la formación educativa y la falta de infraestructura y políticas públicas en salud necesaria para evitar muertes infantiles factibles de ser evitadas..

El gráfico que sigue expone el índice de mortalidad infantil por provincia medido al 2009, según información proveniente PNUD (Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina).

Puede observarse, nuevamente, que aquellas jurisdicciones en donde los índices de NBI son más significativos, exhiben el mayor índice de mortalidad, antes del año de vida de un niño.

Gráfico de Mortalidad Infantil c/10.000 nacidos vivos



Elaboración propia en base a datos PNUD

Obviamente, esta situación no sólo es imputable a los recursos que ingresan en una provincia, ya sea por coparticipación o por el impacto del gasto público federal en el lugar. Más bien, la misma refiere a una desigualdad estructural y a una falta histórica de políticas públicas adecuadas, en cuanto a la asignación del gasto público en el nivel subnacional en esos distritos.

Pero la combinación de los recursos propios y las transferencias verticales, en este caso condicionada a un fin, con permanencia en el tiempo posibilitarian revertir la situación.

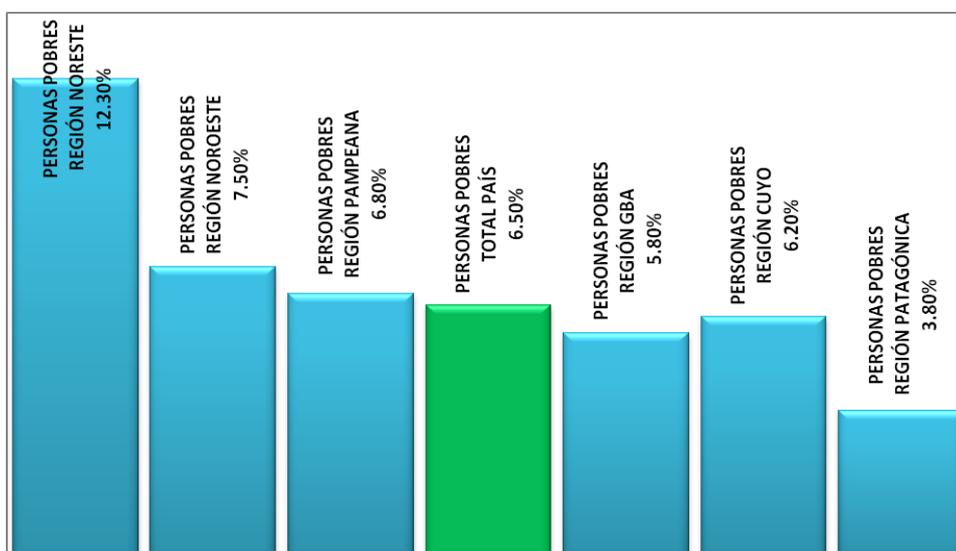
Este es el sustrato de este estudio, tomar el efecto económico de una norma, la constitucional, conocer la incidencia de la redistribución de ingresos regional y personal y compararla con los datos sociales para medir la desigualdad.

Si se la expone, se visibiliza y entonces se puede intentar transformar la situación que padecen, particularmente, los residentes pobres en las diferentes jurisdicciones.

Con el fin de contar con la mayor base estadística posible para efectuar el diagnóstico que se procura realizar en este capítulo, se tomó, en base a datos del INDEC, la pobreza medida en los grandes conglomerados urbanos.

Cuadro de la Distribución de la pobreza por regiones

POBREZA en ARGENTINA 2do SEM 2011		
AREA GEOGRÁFICA	HOGARES POBRES	PERSONAS POBRES
REGIÓN NORESTE	9.00%	12.30%
REGIÓN NOROESTE	5.20%	7.50%
REGIÓN PAMPEANA	4.90%	6.80%
TOTAL PAÍS	4.80%	6.50%
REGIÓN GBA	4.40%	5.80%
REGIÓN CUYO	4.40%	6.20%
REGIÓN PATAGÓNICA	3.10%	3.80%



Elaboración propia: Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares Continua

Nota: Las regiones estadísticas están conformadas por el agregado de aglomerados de la EPH Como se detalla:

Cuyo: Gran Mendoza, Gran San Juan, San Luis - El Chorrillo

Gran Buenos Aires: Ciudad de Buenos Aires, Partidos del Conurbano

Noreste: Corrientes, Formosa, Gran Resistencia, Posadas

Noroeste: Gran Catamarca, Gran Tucumán - Tafí Viejo, Jujuy - Palpalá, La Rioja, Salta, Santiago del Estero - La Banda

Pampeana: Bahía Blanca - Cerri, Concordia, Gran Córdoba, Gran La Plata, Gran Rosario, Gran Paraná, Gran Santa Fe, Mar del Plata - Batán, Río Cuarto, Santa Rosa - Toay. San Nicolás - Villa Constitución

Patagonia: Comodoro Rivadavia - Rada Tilly, Neuquén - Plottier, Río Gallegos, Ushuaia - Río Grande, Rawson - Trelew, Viedma - Carmen de Patagones

La información provista por el INDEC, correspondiente al segundo semestre del 2011, expresa para el noreste argentino los mayores porcentajes de pobreza, tanto para hogares como para personas, al igual que la medición precedente respecto al NBI de 2001. La Región Pampeana se encuentra, excepcionalmente, por encima de la media nacional debido al alto porcentaje del aglomerado Bahía Blanca – Cerri que con el 4.9% y 6.8%, respectivamente, empuja hacia arriba el promedio de dicha región.

También la actividad económica y, con ella, la generación de empleo son datos muy necesarios para incorporar al diagnóstico de las realidades de las provincias argentinas.

Argentina mejoró en forma muy significativa la distribución del ingreso en los últimos diez años. Ha pasado del 0.50 en el año 2001 al 0.38 en 2010. Esto la ubica como uno de los países más igualitarios de América Latina. Sin embargo, esta distribución no se traduce de igual manera hacia el interior del país.

Para estas mediciones, el INDEC también toma los centros urbanos agrupados por regiones, con lo cual la posibilidad de brindar una comparativa precisa se relativiza; pero siempre ilustra sobre la situación existente, en este caso actualizado al 2010.

Cuadro de Empleo, Desocupación y Subocupación por regiones.

TASAS de EMPLEO y DESEMPLEO por REGIONES (4TO TRIM 2010)				
AREA GEOGRÁFICA	ACTIVIDAD	EMPLEO	DESOCUPACIÓN	SUBOCUPACIÓN
GBA	48,3	44,4	8,0	9,0
CUYO	40,7	38,9	4,2	7,9
NEA	35,4	34,3	3,0	3,8
NOA	42,0	39,2	6,6	7,2
PAMPEANA	45,5	42,1	7,6	8,6
PATAGÓNICA	44,3	42,0	5,3	5,2

Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares Continua.

La actividad económica del noreste de Argentina es la más baja del país, al igual que el nivel de empleo; aunque dichos datos se relativizan, cuando se observan los de desocupación y subocupación. Esta información se corresponde con que allí se localizan los índices más notorios de la desigualdad regional y personal de Argentina.

Se puede ampliar el diagnóstico con otros datos tomados también de fuentes oficiales, como el que mide la calidad de la construcción de las viviendas (canmat), o la infraestructura de cada región o provincia; pero, a los fines del presente estudio, las mediciones expuestas ofrecen un diagnóstico preciso de la realidad socioeconómica de cada una de las provincias o regiones del país.

Para completar el diagnóstico hay que tener presente los datos de pobreza de la población en el Gran Buenos Aires, en el Gran Rosario y en el Gran Córdoba.

En los llamados “conurbanos” de las provincias “ricas” de Argentina se concentra buena parte de la pobreza a nivel País. Ello da motivo a lo que el Dr. Piffano ha identificado como una de las “paradojas federales”

El cuadro de concentración de la pobreza en Argentina

Concepto		Provincia de Buenos Aires	Córdoba	Santa Fe	Sub-total	Total País
Población	Población (Censo 2001)	13.827.203	3.066.801	3.000.701	19.894.705	36.260.130
	% del Total País	38,1%	8,5%	8,3%	54,9%	
1.3	Mortalidad infantil Año 2008	1.708.189	371.778	344.398	2.424.365	4.487.422
	% del Total País	38,1%	8,3%	7,7%	54,0%	
1.4	Mortalidad de niños entre 1 y 4 años Año 2008	69.266	16.983	16.753	103.001	197.659
	% del Total País	35,0%	8,6%	8,5%	52,1%	
1.7	Personas bajo la línea de pobreza 2do Sem 2009	190.029	35.834	43.982	269.844	539.738
	% del Total País	35,2%	6,6%	8,1%	50,0%	
1.8	Personas bajo la línea de indigencia 2do Sem 2009	53.318	12.638	16.676	82.632	157.486
	% del Total País	33,9%	8,0%	10,6%	52,5%	
2.7	Personas con Desempleo 3er Trim 2009	1.419.897	327.445	331.159	2.078.501	3.138.989
	% del Total País	45,2%	10,4%	10,5%	66,2%	
3.2	Personas con Analfabetismo 2do Trim 2009	122.777	33.541	52.283	208.601	545.891
	% del Total País	22,5%	6,1%	9,6%	38,2%	

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab/doc78.pdf : “¿Es posible un Acuerdo Fiscal Federal sustentable sin una Reforma del Sistema Tributario Federal?”, Documento de Trabajo N° 78, Departamento de Economía, UNLP, 2010.

Los datos del cuadro, tomado del trabajo citado del Dr. Piffano, son significativos y reflejan un problema a tener muy en cuenta a la hora de definir un necesario nuevo sistema tributario federal y su correspondiente coparticipación y también respecto de la asignación del gasto público.

No obstante se opina que la diferencia, en cuanto a la concentración de la pobreza en las provincias “ricas” y el porcentaje de pobreza en las provincias “pobres”, radica en que los “pobres” que residen en las provincias “ricas” generalmente han emigrado de sus lugares de origen, otra forma de “votar con los pies”, las provincias “pobres” de Argentina o de algunos de los países vecinos, porque aunque continúen en situación de pobreza, en los conurbanos de los grandes centros desarrollados están mas “cerca” de salir de esa

situación por varias causas; entre ellas las mas significativas son: 1) una mayor cantidad de oportunidades laborales, 2) la importancia política de un populoso conurbano, en cuanto a la posibilidad de exigir una mejor redistribución del ingreso y 3) la mayor capacidad de financiamiento fiscal de políticas inclusivas, incluidos bienes preferentes, en las provincias desarrolladas.

En las provincias “pobres” la falta histórica de inversión productiva, la menor capacidad fiscal para financiar la provisión de bienes públicos preferentes y la relativa relevancia económica de sus recursos naturales, situación que genera una importante asimetría en las posibilidades de desarrollo regional, unida a la falta de políticas inclusivas sostenidas en el tiempo, transforman a la pobreza en un problema crónico y en consecuencia aleja la posibilidad de mejorar la calidad de vida de las personas residentes.

En síntesis la movilidad social ascendente es una posibilidad más cercana y factible en las provincias “ricas” que en su lugar de origen.

No obstante, el cuadro completo se tiene si se conoce las características que ofrece la medición de desarrollo humano. Esta información da el conocimiento de lo relativo o no del impacto de la redistribución de los impuestos y la localización del gasto público.

2. El Desarrollo Humano en la Argentina

Ya en la introducción se avanzó sobre las características de esta medición y su aporte al conocimiento de la evolución del bienestar y la autonomía de las personas.

Allí se dice que la “función primordial del EDH³⁷ es la expansión de las potencialidades de las personas y la libertad que ellas experimentan para ejercer oportunidades reales en sus trayectorias de vida.

El EDH coloca en el centro de la reflexión la calidad de vida de las personas y concibe al proceso de enriquecimiento de las posibilidades humanas como el objetivo clave del desarrollo (PNUD, 1990a; Sen, 1999; Fukuda Parr y Shiva Kumur, 2003).

En *Aportes para el desarrollo humano en Argentina 2009*³⁸, se cita a Amartya Sen para fundamentar las mediciones que dan una referencia de la evolución o no del desarrollo humano en determinado país o provincia.

La cita textual dice: “La calidad de vida de las personas puede mejorar de forma significativa en términos de bienestar y de libertad individual, pero (al mismo tiempo) la agencia humana puede generar de forma deliberada mejoras importantes en términos de organización y compromiso social” .

En la teoría de las *capacidades* de Sen se basa el enfoque de desarrollo humano (EDH). Como ya se expresó, el índice de desarrollo humano (IDH) creado por él, que se enuncia en la misma publicación, mide el progreso promedio de un país en el largo plazo en relación a tres capacidades humanas básicas:

- 1) tener una vida larga y saludable;
- 2) poseer conocimientos necesarios para comprender y relacionarse con el entorno social, y

³⁷ Siglas del Enfoque de Desarrollo Humano

³⁸ Una publicación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

3) gozar de ingresos suficientes para acceder a un nivel de vida decente.

La primera dimensión es estimada por la esperanza de vida al nacer; la segunda, por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en enseñanza primaria, secundaria y terciaria; y la tercera, por el producto interno bruto (PIB) per cápita, expresado en paridad del poder adquisitivo en dólares estadounidenses.

De la medición de estas variables, su reducción a valores 0 y 1 y su combinación en una suma que otorga igual ponderación -es decir, un tercio- a cada una de las dimensiones, resulta el IDH. Su valor varía entre 0 y 1. Cuanto más cercano es a 1, mayor es el nivel de desarrollo humano de un país.

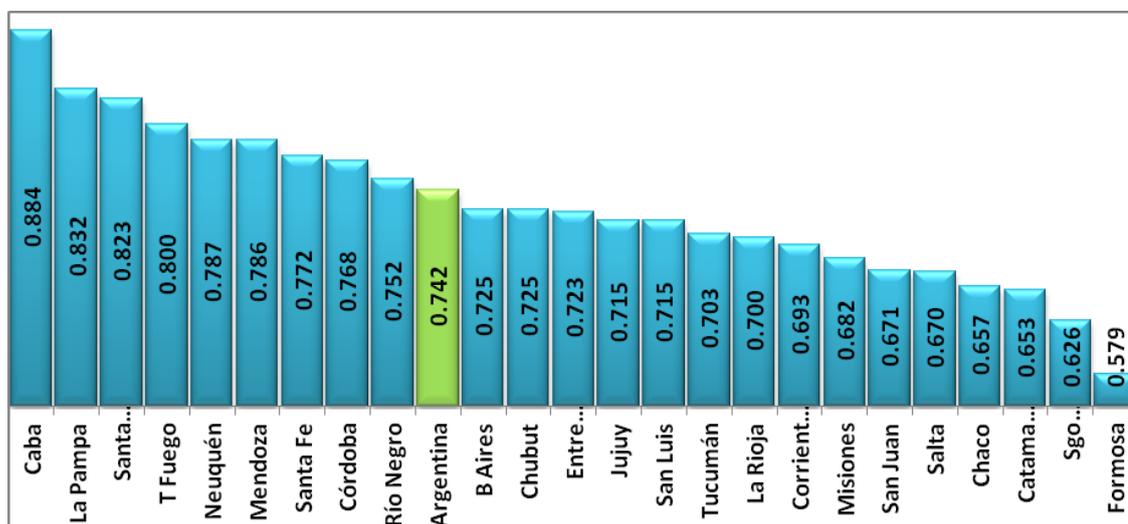
El índice de desarrollo humano ampliado (IDHA), al incorporar otras variables a las tres básicas utilizadas por el IDH, aporta información sobre cómo se distribuye el desarrollo humano entre los grupos sociales y territorialmente.

Así, para explicar una vida larga y saludable se utilizan como indicadores la esperanza de vida y la mortalidad infantil por causas reducibles. En cuanto al acceso al conocimiento, los indicadores son: tasa de alfabetismo, tasa bruta de matriculación combinada, tasa de sobreedad y calidad educativa. Por último, para determinar una vida decente, los indicadores son el ingreso familiar per cápita, la tasa de empleo y la tasa de desempleo.

Dado que Argentina es una Nación inequitativa, es necesario no sólo conocer cuál es el IDHA, sino cómo es su distribución entre los diferentes distritos.

En la referida publicación del PNUD se consigna³⁹ que Argentina tiene en 2009 un IDHA de 0,742. Este índice la ubica en el 45º puesto, entre los 187 Estados, y dentro del grupo de países con Desarrollo Humano Muy Alto.

Además, la evolución del IDH en Argentina durante las últimas tres décadas ha sido ascendente, con la excepción del período 2000-2003, en el que se observa una disminución obviamente atribuible a los efectos de la profunda crisis económica y social de 2001/2002.



Fuente: publicación citada PNUD

Como se puede apreciar en el gráfico, las provincias del norte argentino tienen los valores de IDHA (Índice de Desarrollo Humano Ampliado) más bajo, particularmente las del noreste. Este dato de un organismo internacional concuerda con las diferentes mediciones de otros organismos oficiales del gobierno nacional, muchos de ellos consignados a los fines del diagnóstico de la realidad socioeconómica del país.

³⁹ IDHA De acuerdo con la última medición mundial (PNUD, 2009a), hecho con datos de 2009

Es entonces ésta, otra forma de abordar el impacto distributivo del gasto público y de la redistribución impositiva, que ubica al ser humano en el centro de la preocupación, es decir, como el verdadero destinatario de la provisión de bienes públicos preferentes, en tanto su condición de sujeto de derecho. Además, indica el camino de la equidad, o sea, el deber ser del mandato constitucional, atento a que incluye la titularidad de los derechos políticos, económicos y sociales.

Como se dijo, abordar la problemática desde este lugar resulta operativa porque conjuga dimensiones claves en esta investigación. Permite medir el régimen de la redistribución de los recursos coparticipables y sus efectos, aunque su incidencia sea sólo relativa en la realidad de las provincias, en cuanto a los indicadores del desarrollo humano. En consecuencia, estos índices permiten diseñar de forma distinta las políticas públicas vinculadas a la redistribución de dichos recursos coparticipables y respecto de la asignación del gasto público en el marco de un escenario nacional que se desenvuelve en una región, Latinoamérica, que busca su lugar en un mundo cambiante y globalizado.

3. Los desequilibrios regionales y la coparticipación federal de impuestos.

Con la información recabada respecto de la suma de aportes por coparticipación de impuestos y por la incidencia del gasto público en cada provincia de Argentina, comparada con los datos sociales y de desarrollo humano de cada una de ellas, se está en posición de afirmar con fundamento que la redistribución de impuestos coparticipables, aunque es necesaria, incide muy relativa y escasamente, en las condiciones socioeconómicas de cada provincia.

Si se comparte, por un principio de equidad, que *personas en igual posición deberían ser tratadas de igual forma*, tomando la afirmación de Richard MUSGRAVE, los residentes de una u otra provincia no debiesen ser discriminados en el tratamiento fiscal.

Es entonces que, a los fines redistributivos, no sólo se debe utilizar el impuesto como herramienta porque tiene efectos parciales, sino que la presencia del Estado, fundamentalmente del Estado Federal a través de todos sus instrumentos, se transforma en absolutamente necesaria para asegurar la igualdad de oportunidades.

A través del siguiente cuadro comparativo se puede apreciar lo que se afirma en cuanto a lo relativo de la incidencia de la redistribución vinculada a los aportes y a los datos sociales.

CUADRO COMPARATIVO de INGRESOS ECONÓMICOS e IDHA por PROVINCIAS

UBICACIÓN GEOGRÁFICA	COP Ley 23.548 pesos corrientes (2009)	% del TOTAL de COP	GTO de los GOB PROV millones de pesos corrientes (2009)	% del TOTAL de GTO PUB	HACIN CRÍTICO CENSO 2010	IDHA 2009
CABA	1,078.31	2.06%	\$ 16,831.80	8.90%	1.53%	0.884
La Pampa	996.23	1.90%	\$ 3,087.52	1.63%	1.71%	0.832
Santa Cruz	858.79	1.64%	\$ 5,730.50	3.03%	3.64%	0.823
T del Fuego	680.01	1.30%	\$ 5,441.07	2.88%	5.58%	0.800
Neuquén	877.09	1.67%	\$ 6,502.47	3.44%	4.58%	0.787
Mendoza	2,084.13	3.98%	\$ 6,652.13	3.52%	3.77%	0.786
Santa Fe	4,622.70	8.83%	\$ 14,055.24	7.43%	3.21%	0.772
Córdoba	4,555.23	8.70%	\$ 15,902.35	8.40%	3.20%	0.768
Río Negro	1,311.81	2.50%	\$ 3,406.27	1.80%	4.09%	0.752
IDHA PAÍS						0.742
Buenos Aires	10,421.85	19.90%	\$ 55,864.75	29.53%	2.87%	0.725
Chubut	802.67	1.53%	\$ 4,431.04	2.34%	3.94%	0.725
Entre Ríos	2,559.23	4.89%	\$ 7,182.35	3.80%	3.84%	0.723
Jujuy	1,467.52	2.80%	\$ 3,423.40	1.81%	6.70%	0.715
San Luis	1,214.27	2.32%	\$ 2,874.90	1.52%	3.90%	0.715
Tucumán	2,423.52	4.63%	\$ 2,222.56	1.17%	2.36%	0.703
La Rioja	1,085.89	2.07%	\$ 2,299.96	1.22%	5.65%	0.700
Corrientes	1,894.73	3.62%	\$ 3,894.07	2.06%	6.40%	0.693
Misiones	1,612.36	3.08%	\$ 4,685.28	2.48%	4.36%	0.682
San Juan	1,787.54	3.41%	\$ 3,424.93	1.81%	5.25%	0.671
Salta	1,924.18	3.67%	\$ 4,771.09	2.52%	8.91%	0.670
Chaco	2,598.07	4.96%	\$ 6,579.91	3.48%	7.16%	0.657
Catamarca	1,454.56	2.78%	\$ 2,602.95	1.38%	5.20%	0.653
Sgo del Estero	2,131.12	4.07%	\$ 3,649.15	1.93%	7.57%	0.626
Formosa	1,927.18	3.68%	\$ 3,691.70	1.95%	9.54%	0.579

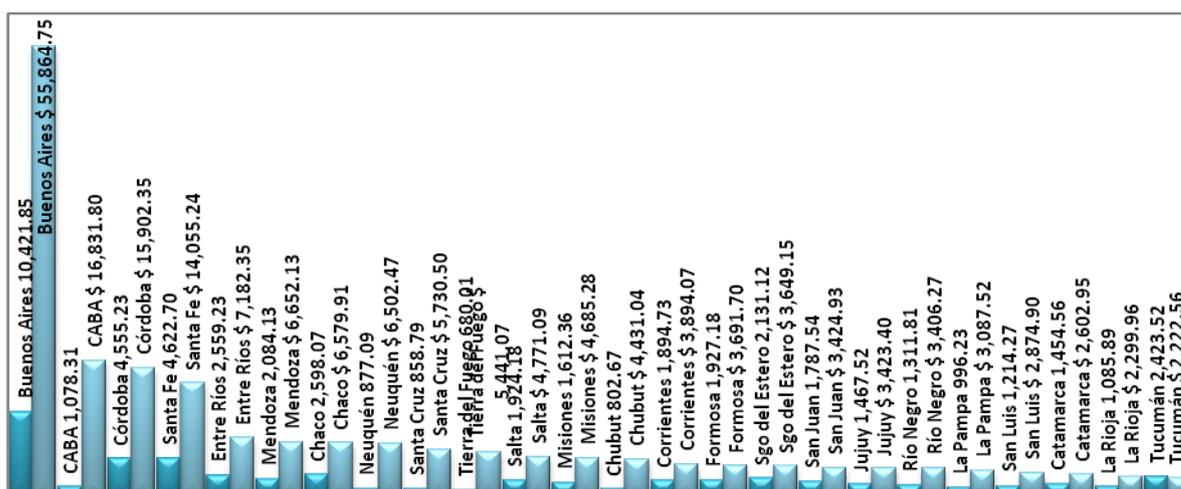
Elaboración propia en base a datos de la DNCFCP . Mecon.gov.ar/ INDEC/ y PNUD

Se comprueba que más allá de la suma de lo recibido por coparticipación impositiva y gasto público en el lugar, muchas de las provincias del norte poseen los índices sociales más desiguales, como se ha visto precedentemente.

Otra forma de observar la relativa incidencia de la redistribución de la coparticipación de impuestos es el gráfico comparativo con el impacto del gasto público por provincia, en el que claramente se ve que prácticamente este último duplica a lo correspondiente a la coparticipación.

Gráfico Comparativo de Coparticipación y Gasto Público por Distrito.

En miles de pesos año 2009.



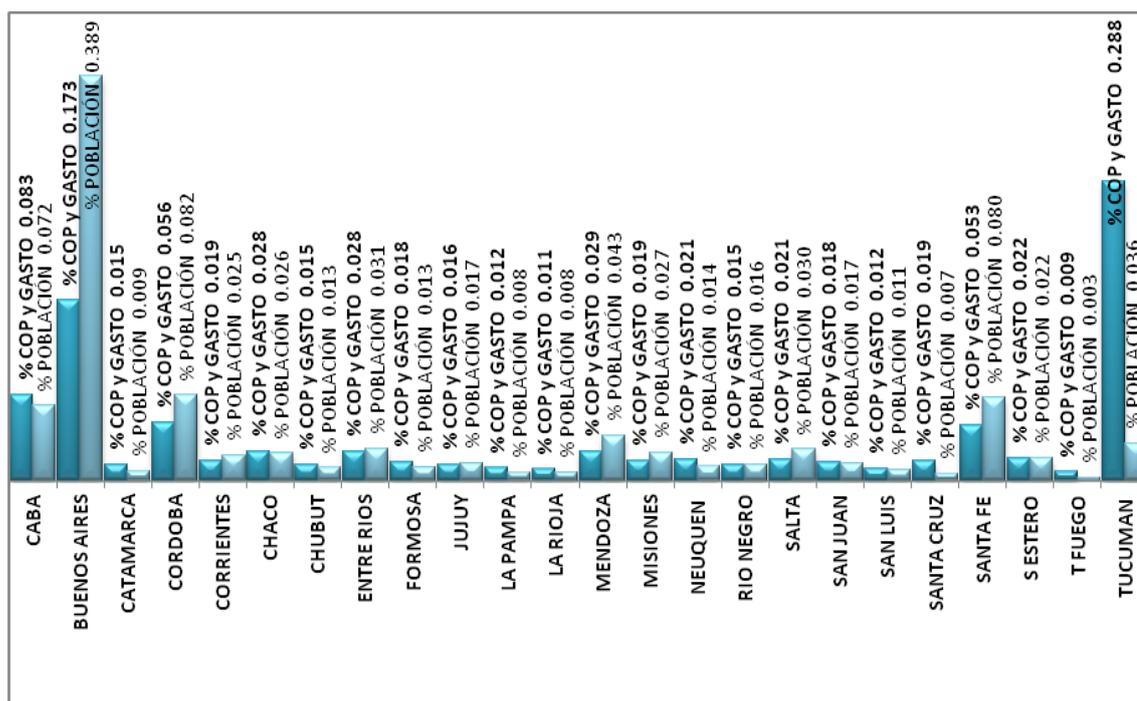
Elaboración propia fuente: mecon.gov.ar

Otra manera de desequilibrio horizontal se configura cuando una provincia con mayor población que otra obtiene un costo diferente en la provisión de un determinado bien público. Esta circunstancia se traduce en una tarifa distinta y, en consecuencia, en un trato diferencial e inequitativo a sus habitantes respecto de sus connacionales residentes en otras provincias.

Esta situación genera, como ya se ha dicho, un desequilibrio horizontal. Desequilibrio que también se tipifica cuando una provincia tiene un mayor grado de desarrollo económico que otra y, por consiguiente, puede alcanzar un determinado nivel de ingreso por vía de una alícuota menor que en otra provincia menos desarrollada.

Para ello es importante apreciar el gráfico que compara la población con los ingresos coparticipables y el impacto local del gasto público nacional.

Gráfico Comparativo de Población con Coparticipación y Gasto Público por Distrito.



Elaboración propia fuente: mecon.gov.ar

Para mayor ilustración se agrega un cuadro con la comparación del dato de la suma de la distribución secundaria de la coparticipación de impuestos sumado al gasto público por provincia y se lo compara con la población, con los respectivos porcentajes del total respecto del Índice de Desarrollo Humano Ampliado. (IDHA).

COMPARATIVA DE LA SUMA DE COPARTICIPACION Y GASTOS CON POBLACION E ÍNDICE DESARROLLO HUMANO HUMANO por provincia, ordenados por el IDHA en orden descendente.

DISTRITO	COPARTICIPACIÓN y GASTO 2008	%	POBLACIÓN 2010	%	IDHA 2009
CABA	26,501,408.01	8.28%	2,891,359.00	7.21%	0.884
LA PAMPA	3,958,157.00	1.24%	316,940.00	0.79%	0.832
SANTA CRUZ	6,210,935.00	1.94%	272,524.00	0.68%	0.823
T FUEGO	2,728,301.20	0.85%	126,190.00	0.31%	0.800
NEUQUEN	6,594,346.70	2.06%	550,344.00	1.37%	0.787
MENDOZA	9,144,045.30	2.86%	1,741,610.00	4.34%	0.786
SANTA FE	17,060,914.10	5.33%	3,200,736.00	7.98%	0.772
CHACO	8,936,111.50	2.79%	1,053,466.00	2.63%	0.768
RIO NEGRO	4,884,965.70	1.53%	633,374.00	1.58%	0.752
TOTALES					0.742
BUENOS AIRES	55,496,804.90	17.33%	15,594,428.00	38.90%	0.725
CORRIENTES	6,037,769.90	1.89%	993,338.00	2.48%	0.725
ENTRE RIOS	8,990,362.40	2.81%	1,236,300.00	3.08%	0.723
JUJUY	5,067,032.70	1.58%	672,260.00	1.68%	0.715
SAN LUIS	3,897,781.30	1.22%	431,588.00	1.08%	0.715
TUCUMAN	92,197,595.60	28.79%	1,448,200.00	3.61%	0.703
LA RIOJA	3,544,956.90	1.11%	331,847.00	0.83%	0.700
CHUBUT	4,902,783.50	1.53%	506,668.00	1.26%	0.693
MISIONES	6,241,976.80	1.95%	1,097,829.00	2.74%	0.682
SAN JUAN	5,680,424.40	1.77%	680,427.00	1.70%	0.671
SALTA	6,666,378.10	2.08%	1,215,207.00	3.03%	0.670
CORDOBA	17,851,730.10	5.57%	3,304,825.00	8.24%	0.657
CATAMARCA	4,943,779.60	1.54%	367,820.00	0.92%	0.653
S ESTERO	7,043,417.20	2.20%	896,461.00	2.24%	0.626
FORMOSA	5,655,365.60	1.77%	527,895.00	1.32%	0.579

Elaboración propia fuente: mecon.gov.ar, INDEC y PNUD

En la página siguiente se presenta un cuadro con la recaudación propia de las provincias y Caba, y los transferidos por la Nación, por un lado; y los índices de hacinamiento crítico y Desarrollo Humano Ampliado, por el otro.

RECURSOS TRIBUTARIOS POR PROVINCIA PROPIOS Y NACIONALES (2010) HACINAMIENTO CRÍTICO IDHA

DISTRITO	(1a) REC NAC COP PURA	(1b) OTROS REC NAC TRANSF	(1) REC NAC TRANSF	(2) RECURSOS PROV PROPIOS	TOT RECURSOS por DISTRITO (1) + (2)	% REC COP PURA	% OTR REC TRANSF	% REC PROV PROPIA	HAC CRÍT	IDHA 2009
C.A.B.A.	1,376,072.10	587,422.40	1,963,494.50	16,361,953.84	18,325,448.34	7.50%	3.20%	89.30%	1.53%	0.884
LA PAMPA	1,331,260.20	543,574.59	1,874,834.79	554,160.96	2,428,995.75	54.80%	22.40%	22.80%	1.71%	0.832
SANTA CRUZ	1,151,136.20	498,681.29	1,649,817.49	691,415.40	2,341,232.89	49.20%	21.30%	29.50%	3.64%	0.823
T del FUEGO	911,474.70	354,689.08	1,266,163.78	398,225.91	1,664,389.69	54.80%	21.30%	23.90%	5.58%	0.800
NEUQUÉN	1,165,121.20	659,532.82	1,824,654.02	1,386,761.06	3,211,415.08	36.30%	20.50%	43.20%	4.58%	0.787
MENDOZA	2,759,560.50	1,420,407.09	4,179,967.59	1,968,800.00	6,148,767.59	44.90%	23.10%	32.00%	3.77%	0.786
SANTA FE	6,166,813.70	2,800,499.81	8,967,313.51	4,986,814.29	13,954,127.80	44.20%	20.10%	35.70%	3.21%	0.772
CÓRDOBA	6,061,746.60	2,759,040.66	8,820,787.26	5,204,337.39	14,025,124.65	43.20%	19.70%	37.10%	3.20%	0.768
RÍO NEGRO	1,748,878.50	786,686.92	2,535,565.42	849,315.55	3,384,880.97	51.70%	23.20%	25.10%	4.09%	0.752
TOTAL PAÍS	69,368,593.30	32,060,093.49	101,428,686.79	13,903,440.77	115,332,127.56	60.10%	27.80%	12.10%	3.95%	0.742
BUENOS AIRES	13,594,268.30	6,352,677.39	19,946,945.69	26,413,437.00	46,360,382.69	29.30%	13.70%	57.00%	2.87%	0.725
CHUBUT	1,066,293.60	611,809.04	1,678,102.64	880,382.62	2,558,485.26	41.70%	23.90%	34.40%	3.94%	0.725
ENTRE RÍOS	3,413,764.50	1,451,165.46	4,864,929.96	1,383,360.00	6,248,289.96	54.60%	23.20%	22.10%	3.84%	0.723
JUJUY	1,955,030.00	914,753.98	2,869,783.98	363,170.00	3,232,953.98	60.50%	28.30%	11.20%	6.70%	0.715
SAN LUIS	1,620,244.80	653,963.08	2,274,207.88	646,404.79	2,920,612.67	55.50%	22.40%	22.10%	3.90%	0.715
TUCUMÁN	3,223,768.20	1,535,417.34	4,759,185.54	1,693,415.99	6,452,601.53	50.00%	23.80%	26.20%	2.36%	0.703
LA RIOJA	1,447,105.70	601,913.82	2,049,019.52	161,900.00	2,210,919.52	65.50%	27.20%	7.30%	5.65%	0.700
CORRIENTES	2,511,875.10	1,309,592.47	3,821,467.57	531,680.00	4,353,147.57	57.70%	30.10%	12.20%	6.40%	0.693
MISIONES	2,118,945.70	1,312,760.07	3,431,705.77	911,050.00	4,342,755.77	48.80%	30.20%	21.00%	4.36%	0.682
SAN JUAN	2,386,299.40	929,204.82	3,315,504.22	619,162.70	3,934,666.92	60.60%	23.60%	15.70%	5.25%	0.671
SALTA	2,545,960.50	1,385,662.80	3,931,623.30	992,159.07	4,923,782.37	51.70%	28.10%	20.20%	8.91%	0.670
CHACO	3,453,140.40	1,526,602.94	4,979,743.34	710,936.48	5,690,679.82	60.70%	26.80%	12.50%	7.16%	0.657
CATAMARCA	1,944,313.30	736,704.55	2,681,017.85	323,458.56	3,004,476.41	64.70%	24.50%	10.80%	5.20%	0.653
SGO. ESTERO	2,834,809.10	1,298,316.06	4,133,125.16	453,332.00	4,586,457.16	61.80%	28.30%	9.90%	7.57%	0.626

FORMOSA	2,580,711.00	1,029,015.04	3,609,726.04	234,250.69	3,843,976.73	67.10%	26.80%	6.10%	9.54%	0.579
	Elaboración	propia	fuelle:	mecon.gov.ar,(DNCF),			INDEC		y	PNUD

A modo de ejemplo se presentan los siguientes cuadros referidos a la cuenta Inversión del Presupuesto Devengado 2010. En él se explicitan movimientos de recursos de la Nación a las Provincias, beneficiarios de pensiones, etc.

CUENTA de INVERSIÓN en millones de pesos (2010)	
Transferencias Corrientes a Provincias y CABA	\$ 2,045.20
Transferencias de Capital a Provincias y CABA	\$ 1,705.90

(*) Fuente: Sistema Integrado de Información Financiera. Mecon.gov.ar

TRANSFERENCIAS a JURISDICCIONES PROVINCIALES e INSTITUCIONES (Año 2010)			
Jurisdicción / Institución Transferencia	Millones de Pesos	Jurisdicción / Institución Transferencia	Millones de Pesos
Buenos Aires	\$ 401.30	Misiones	\$ 31.20
Catamarca	\$ 10.80	Neuquen	\$ 10.10
CABA	\$ 167.50	Río Negro	\$ 14.60
Chaco	\$ 57.40	Salta	\$ 44.90
Chubut	\$ 10.00	San Juan	\$ 33.20
Córdoba	\$ 69.30	San Luis	\$ 17.90
Corrientes	\$ 48.30	Santa Cruz	\$ 3.00
Entre Ríos	\$ 25.50	Santa Fe	\$ 53.80
Formosa	\$ 19.00	S Estero	\$ 44.40
Jujuy	\$ 24.40	T del Fuego	\$ 1.10
La Pampa	\$ 11.20	Tucumán	\$ 99.30
La Rioja	\$ 11.90	INSSJyP	\$ 315.10
Mendoza	\$ 41.20	Total	\$ 1,566.40

(*) Fuente: Sistema Integrado de Información Financiera. Mecon.gov.ar

BENEFICIARIOS de PENSIONES al 31/12/2010	
TIPO de PENSIÓN	CANT de BENEFICIARIOS
VEJEZ	46,752.00
MADRES	296,489.00
INVALIDEZ	566,844.00
ESPECIALES	1,799.00
GRACIABLES	108,371.00
TOTAL	1,020,255.00

(*) Fuente: Sistema Integrado de Información Financiera .mecon.gov.ar

TRANSFERENCIAS para OBRAS de INFRAESTRUCTURA SOCIAL y ECONÓMICA (2010)

JURISDICCIÓN	PESOS (DEVENGADO)	JURISDICCIÓN	PESOS (DEVENGADO)
BUENOS AIRES	242,928,406.74	MISIONES	17,100,892.76
CHACO	115,096,052.27	TUCUMAN	11,402,716.95
SANTA CRUZ	89,854,524.95	LA PAMPA	8,762,035.91
S ESTERO	83,326,820.86	FORMOSA	6,875,161.39
SAN JUAN	57,201,335.38	RIO NEGRO	5,033,264.02
LA RIOJA	47,989,253.91	T FUEGO	1,598,989.88
CHUBUT	33,604,331.59	CORRIENTES	1,253,806.67
SANTA FE	31,827,836.99	ENTRE RIOS	1,133,820.19
JUJUY	28,046,368.82	SAN LUIS	961,462.74
CABA	25,210,494.52	NEUQUEN	526,996.78
MENDOZA	22,545,314.36	CATAMARCA	241,645.56
CORDOBA	21,868,768.80	TOTAL	854,390,302.04

(*) Fuente: Sistema Integrado de Información Financiera mecon.gov.ar

El Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI) tiene como finalidad la realización de obras para la generación, subtransmisión y distribución urbana y rural de energía eléctrica, como también la adquisición de materiales, que responden a las necesidades de desarrollo energético provincial. Al 31 de diciembre de 2010 se transfirieron \$328,1 millones por este concepto

Por otra parte, el Fondo Subsidiario para Compensaciones Regionales de Tarifas a Usuarios Finales (FSCT) se destina a compensar diferencias de costos en los mercados eléctricos provinciales. Durante el ejercicio 2010 se transfirieron a las provincias \$281,4 millones en el marco de este Fondo.

Las acciones desarrolladas contemplaron la asistencia financiera para la realización de obras públicas de equipamiento urbano y comunitario, construcción y refacción de infraestructura urbana, construcción, repavimentación y obras menores de infraestructura de transporte.

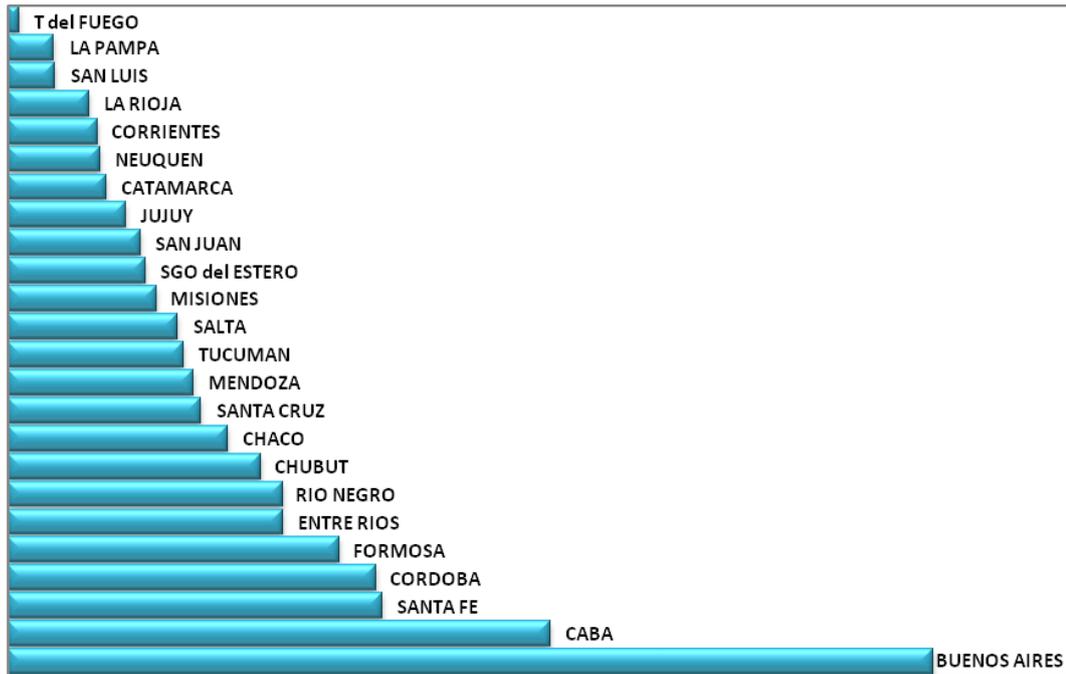
La información presentada en los cuadros y gráficos siguientes sobre la cuantificación del gasto del Gobierno Nacional en las provincias y Ciudad de Buenos Aires, ayudará a comprender mejor la importancia y magnitud del mismo, durante el año 2009.

Ahora bien, “el sector gobierno es un productor no de mercado y su producción se mide por los costos debido a que los bienes públicos tradicionales no tienen un precio de mercado. Entonces, para medir su valor bruto de producción (VBP) se suma su valor agregado bruto (VAB) y su consumo intermedio (CI)”. Fuente: Indec, Distribución geográfica del valor agregado del Gobierno Nacional.

Además, el Gobierno Nacional para desarrollar sus actividades incurre en gastos de construcción que constituyen la demanda de inversión del Gobierno Nacional y se corresponden con el VBP de la construcción ofertada por el sector privado y, en menor medida, por el propio Gobierno destinado a satisfacer dicha demanda.

Valor bruto de producción de la construcción del Gobierno Nacional por provincia. (Año 2009)			
DISTRITO	Miles de \$ corrientes	DISTRITO	Miles de \$ corrientes
BUENOS AIRES	1,045,791	SALTA	191,966
CABA	612,665	MISIONES	168,414
SANTA FE	422,413	SGO del ESTERO	155,265
CORDOBA	416,509	SAN JUAN	149,914
FORMOSA	373,785	JUJUY	133,714
ENTRE RIOS	310,067	CATAMARCA	110,672
RIO NEGRO	310,031	NEUQUEN	104,217
CHUBUT	285,009	CORRIENTES	101,054
CHACO	248,687	LA RIOJA	92,022
SANTA CRUZ	218,337	SAN LUIS	53,268
MENDOZA	209,040	LA PAMPA	51,978
TUCUMAN	198,118	T del FUEGO	12,858

Gráfico de la Distribución del Valor Bruto de la Construcción del Gobierno Nacional en las provincias y CABA.



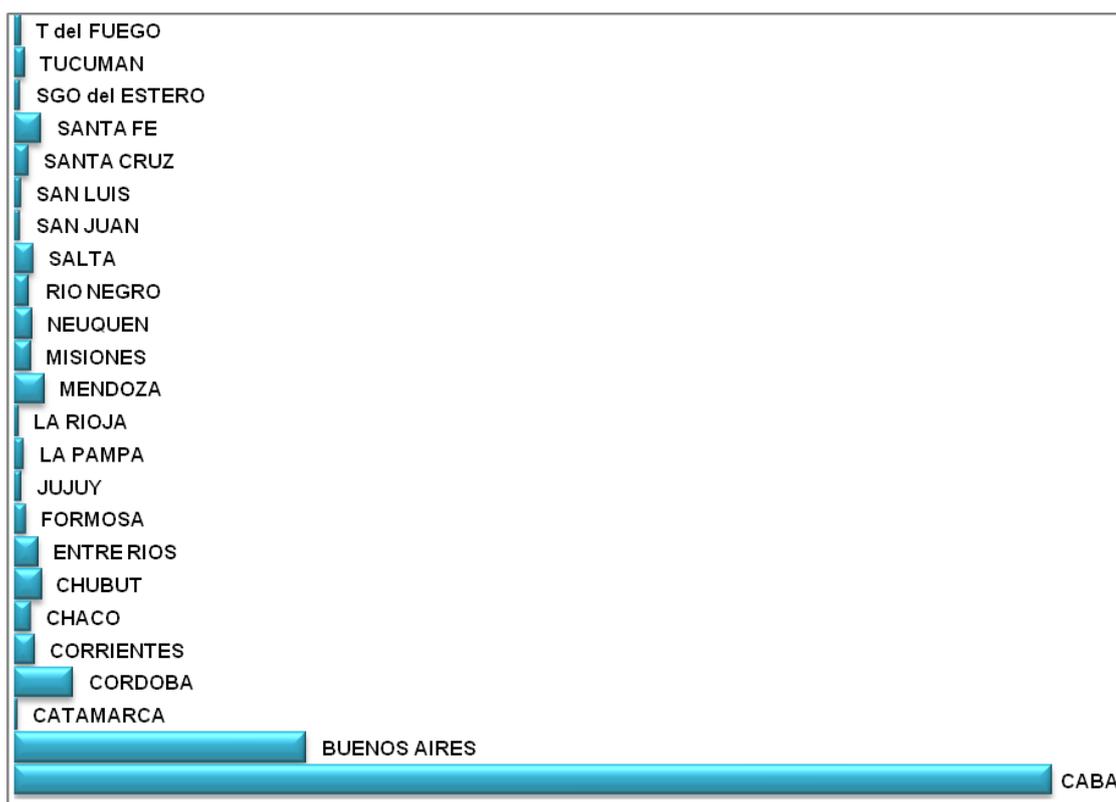
Elaboracion propia Fuente: Dirección Nacional de Cuentas Nacionales. Mecon.gov.ar

VALOR AGREGADO del GOBIERNO NACIONAL en las PROVINCIAS
en miles de pesos corrientes. Año 2009

DISTRITO	Investig y Desarrollo	Admin Pública y Defensa; Planes de Seguridad de Afiliación Obligatoria	Enseñ Pública	Servicios sociales y de Salud	Actividades de Esparcim, Culturales y Deportivas	Total
CABA	294,816	12,925,754	578,504	893,350	214,715	14,907,139
BUENOS AIRES	489,887	2,589,572	574,955	537,142	913	4,192,468
CATAMARCA	11,838	38,202	-	4,939	-	54,979
CORDOBA	54,287	477,872	236,486	75,214	1,407	845,267
CORRIENTES	27,497	227,460	32,655	13,205	1,095	301,911
CHACO	28,109	206,355	70	1,200	1,160	236,894
CHUBUT	18,748	348,225	12,597	10,454	8,781	398,805
ENTRE RIOS	33,865	295,554	625	14,471	3,383	347,898
FORMOSA	13,076	154,284	-	1,725	2,450	171,534
JUJUY	10,721	98,008	-	1,727	2,579	113,035
LA PAMPA	18,098	116,019	-	817	660	135,595
LA RIOJA	8,506	56,547	156	949	1,144	67,302
MENDOZA	42,632	352,738	17,629	22,591	-	435,591
MISIONES	21,214	218,988	-	2,237	6,398	248,837
NEUQUEN	4,630	249,011	-	1,750	10,931	266,321
RIO NEGRO	70,088	117,816	12,475	321	18,143	218,843
SALTA	29,945	232,113	648	11,022	2,793	276,520
SAN JUAN	6,779	74,389	82	1,288	1,247	83,785
SAN LUIS	7,974	94,223	169	303	807	103,477
SANTA CRUZ	6,846	185,799	29	3,431	7,227	203,331
SANTA FE	39,141	313,481	26,551	1,366	-	380,539
SGO ESTERO	13,714	68,847	-	1,015	556	84,133
TUCUMAN	21,855	101,360	38,161	2,665	780	164,821
T del FUEGO	2,244	84,053	-	8,147	2,015	96,458

Elaboracion propia Fuente: , Dirección Nacional de Cuentas Nacionales. Mecon.gov.ar

Gráfico de la Distribución del Valor Agregado del Gobierno Nacional en las provincias y CABA.



Elaboracion propia Fuente: , Dirección Nacional de Cuentas Nacionales. Mecon.gov.ar

CONSUMO INTERMEDIO del GOBIERNO NACIONAL por PROVINCIAS en miles de pesos (2009)

DISTRITO	Investigación y desarrollo	Administración pública y defensa; Planes de seguridad de afiliación obligatoria	Enseñanza pública	Servicios sociales y de salud	Actividades de esparcimiento, culturales y deportivas	Total
CABA	120,184	5,932,935	208,343	1,135,479	60,379	7,457,319
BUENOS AIRES	102,949	403,861	99,923	205,872	371	812,977
CORDOBA	22,241	61,016	57,247	22,932	2,331	165,766
MENDOZA	7,203	37,110	15,141	3,681	-	63,136
SANTA FE	6,950	23,172	30,295	2,382	-	62,799
CHUBUT	4,307	38,716	9,124	958	2,045	55,149
RIO NEGRO	15,196	12,316	8,405	672	4,619	41,209
ENTRE RIOS	5,785	25,046	1,289	1,620	1,393	35,133
TUCUMAN	3,930	10,154	17,759	2,070	389	34,303
SALTA	4,964	22,112	3,808	1,713	1,386	33,983
CORRIENTES	4,973	20,550	4,091	2,956	444	33,015
MISIONES	3,693	22,466	1,773	1,869	2,384	32,185
SANTA CRUZ	1,452	23,421	357	436	2,376	28,042
CHACO	4,336	17,464	778	2,550	423	25,551
NEUQUEN	522	19,266	1,774	277	3,177	25,016
LA PAMPA	3,143	13,800	914	353	253	18,463
JUJUY	2,027	11,830	977	1,057	801	16,691
FORMOSA	1,986	10,708	57	982	902	14,635
SAN JUAN	1,179	7,006	3,790	660	653	13,289
SAN LUIS	1,475	5,003	4,154	441	602	11,675
SGO del ESTERO	2,169	5,768	665	1,636	240	10,478
T del FUEGO	-	7,470	1,412	498	720	10,100
CATAMARCA	2,357	3,440	348	2,025	-	8,170
LA RIOJA	1,242	4,066	622	475	514	6,920

Elaboracion propia Fuente: , Dirección Nacional de Cuentas Nacionales. Mecon.gov.ar

Gráfico del Consumo Intermedio del Gobierno Nacional en las provincias y CABA.



Elaboración propia Fuente: , Dirección Nacional de Cuentas Nacionales. Mecon.gov.ar

El desequilibrio horizontal entre provincias es notorio a favor de las más pobladas, que también son las más desarrolladas, situación que profundiza, o por lo menos, cristaliza la desigualdad en Argentina.

Una reformulación de la relación fiscal de la Nación con las provincias se evidencia como imprescindible a los fines de promover o consolidar, si fuese el caso, la instalación de infraestructura básica para el desarrollo económico y social de cada región del país.

Hasta BUCHANAN, desde una posición individualista, plantea que *una estructura fiscal equitativa debería tratar a individuos similares en forma similar, independientemente de la región en que habiten.*

Aunque la propuesta de Buchanan referida al *residuo fiscal* no sea de uso práctico y se critiquen las transferencias niveladoras basándose en la llamada *Colisión de Bauer*⁴⁰ lo cierto es que, en líneas generales, el mecanismo de las transferencias niveladoras verticales acercan, sin lograrlo totalmente, el objetivo de una mayor equidad regional.

Dado que, se insiste, la distribución de los recursos fiscales comprende sólo una parte de las transferencias intergubernamentales que inciden en los balances fiscales regionales, una evaluación completa debe comprender el gasto público nacional asignable territorialmente y el gasto tributario.

*En suma, la existencia de disparidades en la distribución geográfica de los recursos y de la actividad económica suele utilizarse como justificación para que el poder central intervenga redistribuyendo ingresos desde las regiones más ricas a las más pobres*⁴¹

Los ingresos tributarios son significativos en la totalidad de los recursos corrientes. Y dentro de ellos el IVA, el Impuesto a las Ganancias y a los débitos bancarios, dentro de los coparticipables y los derechos aduaneros, ahora con el llamado Fondo Federal Solidario (Fondo sojero), Decreto 206/09, como excepcional porción coparticipable, dentro de los no coparticipables, son los más importantes.

40

Puede suceder que personas pobres de provincias ricas financien a personas ricas de provincias pobres,

⁴¹ Cuaderno de Economía 68 – “Redistribución Regional y Discriminación en el Sistema Fiscal Argentino”.

Los criterios de reparto, generalmente, son una complementación de una base estrictamente *devolutiva*. Esto es en proporción directa a lo recaudado en determinada provincia, más un basamento *redistributivo*, vinculado a las necesidades financieras del Estado provincial para cumplir con la provisión de los bienes públicos preferentes.

En CUADERNOS DE ECONOMÍA N° 68, "Redistribución Regional y Discriminación en el Sistema Fiscal Argentino"⁴² una publicación del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, se efectuó una síntesis muy bien lograda de los diferentes indicadores para transferencias de fondos. También se planteó que podía extenderse a transferencias en especie, que pueden considerarse como "*...criterios objetivos de reparto*" y como un sólido argumento para mejorar la relación fiscal federal.

A partir de dicha fuente se analizan las siguientes pautas que pueden transcribirse, a pesar de su extensión, para abonar la necesidad de evaluar parámetros válidos que, al combinarse algunos, posibiliten acercarse al objetivo establecido en el texto constitucional y que está vinculado a la distribución secundaria de impuestos y a la afectación del gasto público.

"PARTES IGUALES: Consiste en la distribución de montos iguales en todas las jurisdicciones. Este indicador beneficia a las jurisdicciones con baja población ya que terminarán recibiendo una transferencia per cápita mayor.

⁴² La coordinación general de este trabajo estuvo a cargo del Lic. Gerardo Adrián Otero. La investigación fue llevada a cabo por el Lic. Juan Carlos Mongan, y el Lic. Ramiro López Ghio. La Plata, Octubre de 2004. El Cdr. Roberto R. Rivadeneira** y el Sr. Julián Barberis colaboraron en la elaboración de los distintos capítulos. Este trabajo se basa en un estudio previo elaborado para el Consejo Federal de Inversiones.

La razonabilidad de este tipo de transferencias se halla en la existencia de economías de escala en la producción de bienes públicos.

Así, con este tipo de transferencias se garantizaría a todas las jurisdicciones cubrir los costos fijos en la producción de bienes públicos.

Sin embargo, tiene los defectos de no basarse en un criterio devolutivo y, aunque es fuertemente redistributivo, tal redistribución no necesariamente será progresiva.

RECURSOS PROPIOS: Se basa en un criterio estrictamente devolutivo. Es decir, que la Nación le devuelve a cada jurisdicción una cantidad de recursos proporcional a la contribución que efectuó a la recaudación nacional.

Para ello existen básicamente dos enfoques metodológicos.

El más sencillo es que los recursos devueltos estén en proporción con lo que se recauda en cada territorio.

Sin embargo, que la localización territorial de la recaudación se ubique en una determinada jurisdicción no necesariamente significa que los habitantes de la misma sean quienes están soportando la carga tributaria. Por ello, el segundo enfoque trata de identificar quién es el que efectivamente está contribuyendo con la recaudación.

PBG (Producto Bruto Geográfico) Se calcula como la participación de cada jurisdicción en el producto bruto interno, es decir, en relación directa con su producto bruto geográfico.

Esta variable funciona como una aproximación de la distribución de tipo devolutiva, es decir, pretende que la Nación le devuelva a cada jurisdicción una cantidad de recursos proporcional a los que recauda en su territorio.

CONSUMO Al igual que el PBG, este indicador suele utilizarse como una aproximación de una distribución de tipo devolutiva. En particular, esta medida aproxima relativamente bien la recaudación de ciertos impuestos cuyas bases imponibles están asociadas al consumo, como son el caso del impuesto al valor agregado y a las ventas minoristas.

PBG PER CÁPITA INVERSA Consiste en el reparto de recursos en relación inversa al producto bruto geográfico per cápita de cada jurisdicción. Esta variable pretende ser claramente redistributiva ya que las jurisdicciones más ricas recibirán menores transferencias por habitante. Bajo la utilización de este prorrateador, las jurisdicciones más ricas siempre acabarán siendo aportantes netos al sistema de coparticipación.

GASTO PÚBLICO CORRIENTE Se calcula sobre la base del gasto público corriente efectivamente incurrido por cada jurisdicción. Supone que las jurisdicciones gastan eficientemente y en función a sus necesidades fiscales.

Por ello tiende a convalidar situaciones de gasto excesivo e ineficiente.

Por otro lado, dado que la elasticidad ingreso del gasto público suele ser mayor a la unidad este indicador resulta regresivo.

CAPACIDAD TRIBUTARIA INVERSA Se construye en función de la inversa de la capacidad de cada jurisdicción para recaudar impuestos.

El objetivo de las transferencias en base a este indicador es compensar la debilidad de la base tributaria de ciertas jurisdicciones, ya sea por un bajo nivel económico o por características propias de la estructura económica.

Con la utilización de este indicador, se pretende garantizar que todas las jurisdicciones puedan obtener el mismo nivel de ingresos per cápita sin incrementar la presión fiscal, por lo que resulta ser fuertemente redistributivo, aunque no necesariamente asegura los recursos para atender las necesidades de gasto.

Para estimar la capacidad tributaria de cada jurisdicción hay básicamente dos métodos. Uno, por medio de un promedio ponderado, por tasas impositivas estándar, de las distintas bases imponibles en cada jurisdicción.

La otra forma es por medio del producto bruto geográfico per cápita, aumentado por la capacidad de exportar impuestos a residentes de otras jurisdicciones que utilicen activos de la jurisdicción analizada.

ESFUERZO TRIBUTARIO Este indicador busca introducir los incentivos para que los gobiernos subnacionales no reduzcan su esfuerzo en la búsqueda de financiamiento propio.

La principal crítica que se le hace a este indicador es la de estimular un crecimiento ineficiente de los recursos localmente recaudados.

Para medir el esfuerzo fiscal, simplemente se compara un indicador de capacidad tributaria de cada jurisdicción con la recaudación efectiva recaudada en la misma. Además es necesario ponderar por población.

POBLACIÓN DIRECTA Se basa en la distribución de montos per cápita iguales en todas las jurisdicciones.

Las transferencias basadas en indicadores de este tipo se justifican cuando los costos de prestación de bienes y servicios locales son constantes en términos unitarios dada su gran sencillez de cálculo, se trata del indicador más comúnmente utilizado.

El mismo es fuertemente redistributivo ya que las jurisdicciones ricas aportarán más que el promedio en términos per cápita, ocurriendo lo contrario en las jurisdicciones más pobres.

DENSIDAD POBLACIONAL INVERSA Consiste en la distribución de recursos en relación inversa con la densidad de población de cada jurisdicción, o lo que es lo mismo, en relación directa con su superficie.

Supone que las jurisdicciones más extensas tienen costos de producción relativamente mayores, consecuencia de poblaciones muy dispersas.

DENSIDAD POBLACIONAL PROMEDIO Es una variante del indicador anterior. Para calcularlo debe restársele la densidad poblacional de cada jurisdicción a la densidad poblacional promedio, sumándose los valores positivos para calcular el prorrateador de acuerdo a la participación porcentual de ese subtotal.

Tiene la particularidad de no asignarle recursos a las jurisdicciones que presenten una densidad poblacional mayor al promedio.

NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

Este indicador se basa en una redistribución de tipo rawsaliana, es decir, que sólo considera a los individuos de menores recursos.

Se dice que una familia tiene sus necesidades básicas insatisfechas cuando no cumple con alguna condición específica.

Tales condiciones varían según la definición de NBI que es utilizada en cada país. No obstante, no garantiza que los recursos destinados a una jurisdicción terminen siendo utilizados para aliviar a las familias en condiciones de pobreza, es más, podría llegar a generar incentivos incorrectos e incentivar una regresiva distribución de la pobreza ya que cuantos más pobres posea una jurisdicción (lo cual no necesariamente quiere decir que la jurisdicción sea más pobre) más recursos recibirá.

BRECHA DE DESARROLLO Se basa en un índice que mide el nivel de desarrollo relativo de una jurisdicción con respecto a otra u otras jurisdicciones de mayor desarrollo, las cuales son utilizadas como punto de referencia. Tiene por objeto compensar la debilidad de la base tributaria de las jurisdicciones más rezagadas. Es fuertemente redistributivo aunque alienta conductas fiscales discrecionales, a la vez que no fomenta la responsabilidad fiscal a nivel subnacional.

La brecha se construye restándole al índice de referencia, el índice de desarrollo de cada jurisdicción. Para confeccionar el mismo se suelen utilizar variables, o combinaciones de ellas, que funcionen como aproximaciones del nivel de riqueza de la población, como por ejemplo, calidad de la vivienda, automotores per cápita, nivel de educación, depósitos bancarios per cápita, el consumo eléctrico residencial por habitante, entre otros.

La ley 20.221 de 1973 ya contemplaba la brecha de desarrollo como una de las pautas para conformar el índice de coparticipación.

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO Se basa en el indicador de desarrollo confeccionado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Al igual que el indicador anterior, tiene por objeto compensar a las jurisdicciones menos desarrolladas, y contribuir de esta manera con la reducción de las brechas existentes entre regiones.

Así pues, este indicador es fuertemente redistributivo aunque alienta conductas fiscales discrecionales, a la vez que no fomenta la responsabilidad fiscal a nivel subnacional.

En Argentina, ya se utilizó un indicador de este tipo entre los años 1973 y 1984 bajo la normativa de la Ley Convenio N° 20.221 de Coparticipación Federal de Impuestos.

Tal ley establecía que para el reparto del 25% de los recursos se utilizaría “La distribución por brecha de desarrollo”. El cálculo del indicador se llevaba a cabo en base al promedio aritmético simple de tres componentes:

- i) calidad de la vivienda,
- ii) grado de educación de los recursos humanos, y
- iii) automóviles por habitante.

GRADO DE COBERTURA DE LOS SERVICIOS

Aunque no tiene en cuenta consideraciones respecto de las diferencias de costo de las distintas jurisdicciones, este método es el que más se aproxima al cálculo de las necesidades de gasto de cada territorio.

El mismo busca que las transferencias estén relacionadas con la población objetivo del gasto público.

Así por ejemplo, las transferencias para educación podrían estar directamente relacionadas con la población en edad escolar de cada jurisdicción, las de salud con la población sin cobertura social, etc..

La mayor dificultad de esta metodología está relacionada con la dificultad en la obtención de la información pertinente."

Los criterios objetivos de reparto en la distribución interjurisdiccional de recursos no logran neutralizar las deficiencias del actual esquema fiscal federal, más allá de que tengan o no una relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada jurisdicción. Esto es debido a que no sólo es necesario modificar las pautas de redistribución primaria o secundaria, sino también, las normas impositivas vigentes y su progresividad.

El Profesor Horacio PIFFANO en la elaboración de un diagnóstico sobre el actual sistema fiscal federal "extrae un conjunto de deficiencias significativas"⁴³ .

Afirma que deben generarse los **incentivos institucionales** para incidir en la provisión de bienes públicos a cargo de cada nivel de gobierno, el logro de la equidad interjurisdiccional y la estabilidad económica.

Marca algunas de las fallas del sistema, ya que, afirma, no cumple con los principios de eficiencia económica, particularmente, en cuanto a la asignación de recursos y su correspondencia con la provisión de un bien público.

Tampoco se realizan estos principios, dado que no resulta equitativo en lo territorial, ni en la distribución interpersonal del ingreso. El coeficiente de Gini puede demostrar una relativa mejor situación a nivel nacional de esta circunstancia, concordando con el IDH, pero que no se puede trasladar en el mismo nivel a varias de las provincias argentinas.

⁴³ Profesor Horacio Piffano. pág. 6 Documento 26 de "La Propuesta sobre Coparticipación Federal de Impuestos en un escenario de descentralización fiscal"

Además dichas fallas se complementan con la relativa significación de los aportes coparticipables en la obtención del objetivo establecido en el inciso 2 del artículo 75 de la Constitución Nacional.

CAPITULO 4

Hacia un nuevo Federalismo Fiscal

1. Hacia un nuevo federalismo fiscal

La situación descrita a través del diagnóstico efectuado se corresponde con un momento del país en plena crisis, dado que buena parte de los datos sociales fueron tomados del censo nacional de 2001. Estos testimonios marcan la necesidad de encaminar el consenso entre la Nación y las provincias hacia la conformación de una nueva forma de federalismo fiscal, que contemple los objetivos del texto constitucional.

1.1 Grado equivalente de desarrollo

Uno de los objetivos de la distribución impositiva en la Constitución Nacional, en su artículo 75, es procurar prioritariamente el logro de un grado equivalente de desarrollo.

La decisión de los convencionales constituyentes está vinculada a procurar reducir las inequidades en nuestro territorio. Dicho de otra manera, la intervención del Estado debe procurar compensar las inequivalencias existentes.

Con la sanción de la ley 20.221 de 1973 ya se le dio cabida en nuestro derecho positivo a un índice de distribución secundaria que mide la brecha de desarrollo. Conocerla, tenerla en cuenta, posibilita trabajar para disminuirla.

El índice, se reitera, consiste en medir el nivel de desarrollo relativo de una provincia comparada con otra más desarrollada. Al buscar compensar los puntos débiles tributarios de las provincias menos desarrolladas toma una connotación redistributiva muy marcada.

1.2. Calidad de vida

Otro de los objetivos que la Constitución Nacional plantea como prioritario para la distribución de los impuestos es que se procure un grado equivalente de calidad de vida.

Obtener grados equivalentes de calidad de vida transforma en necesario conocer las particularidades de la región. Entre otros aspectos a contemplar están los culturales, porque los habitantes de una provincia pueden valorar más que los de otra determinado bien público que el Estado debe proveer.

Las condiciones de habitabilidad de las viviendas, la prestación del servicio de salud y el nivel de población escolarizada, sin duda, marcan la calidad de vida de los habitantes en una provincia.

El indicador de necesidades básicas insatisfechas - NBI - que toma en cuenta a los habitantes de menores recursos socioeconómicos, expone el nivel de pobreza del lugar.

En Argentina, se considera que un hogar tiene sus necesidades básicas insatisfechas cuando presenta al menos uno de los siguientes indicadores de privación:

1) Hacinamiento: hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto;

2) Vivienda: hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilino, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho);

3) Condiciones Sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete;

4)Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asistiera a la escuela; y

5) Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado, además, cuyo jefe no haya completado tercer grado de escolaridad primaria.

1.3. Igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional

También la Constitución Nacional establece la igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional, atendiendo a las prioridades en la distribución de impuestos coparticipables.

Cuando la Constitución Nacional establece este objetivo, está refiriéndose a que los habitantes de las distintas provincias puedan tener igualdad de oportunidades, fundamentalmente, en el disfrute del bien público que se brinda a través de un servicio o función.

La Constitución de 1853, según la doctrina constitucional, ya aseguraba la igualdad ante la ley; pero a partir de la reforma de 1994 y, particularmente, por la incorporación con rango constitucional de los tratados internacionales, más precisamente el Pacto de San José de Costa Rica, la igualdad de oportunidades tiene vigencia constitucional.

La Constitución establece que a cada habitante, entonces, se le posibilite ejercer su derecho de manera igualitaria a partir de respetársele, entre otros, su derecho a la diversidad y a su identidad.

En consecuencia, es coherente que el texto constitucional establezca que la distribución de los impuestos coparticipables tenga en cuenta dicha prioridad. Solamente, si se asegura un piso de financiamiento en la provisión de un bien público, se puede generar la situación que permita la igualdad de oportunidades.

El grado de cobertura de los servicios es un indicador que permite medir las necesidades de gasto de cada territorio. Generalmente se busca relacionar la población con el servicio a brindar. Así para la cobertura del servicio de salud se procurará obtener información sobre la población sin ningún tipo de cobertura social o para el servicio de educación qué magnitud tiene la población en edad escolar.

De esa manera se relaciona la transferencia de fondos con el gasto del servicio público a brindar.

Pero también para obtener la igualdad de oportunidades de sus habitantes es necesario compensar a las provincias menos desarrolladas.

Para ello el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) creó un índice fuertemente redistributivo muy similar al usado en la ley 20.221 para medir la brecha de desarrollo.

Este índice fue desarrollado en un apartado especial por la importancia que se le asigna en este trabajo.

2. CONCLUSIÓN

La economía, como ciencia social “dura” desde el “análisis económico del derecho incluye dos tipos de valores que son la eficiencia y la distribución. El análisis económico intenta explicar como las normas influyen en la producción y distribución de ingresos y riqueza de grupos de personas.”⁴⁴ Y está en los fines de la ciencia económica el objetivo de proporcionar las condiciones necesarias para el bienestar general.

En ese sentido, la distribución más justa del ingreso es un objetivo intrínseco de la economía.

La conclusión a la que se arriba es que es necesario mejorar la distribución del ingreso en Argentina, referido a lo regional, pero fundamentalmente **a lo personal**, porque de nada sirve si la redistribución de ingresos se mejora solo para la región, pero queda concentrada en unos pocos.

Para lograr ese objetivo es imprescindible modificar el sistema tributario nacional, en ese sentido siguiendo al Dr. Piffano deben tenerse en cuenta algunas cuestiones básicas, como por ejemplo el grado de descentralización fiscal y el diseño del sistema tributario federal; atender las asimetrías en las capacidades fiscales de los gobiernos, que implica definir un sistema de transferencias verticales y de nivelación; asegurar una eficaz relación a los agregados macrofiscales y lograr un eficaz y eficiente diseño institucional por el que se adopten las decisiones colectivas de la federación.⁴⁵

⁴⁴ Dr. Sola Juan Vicente. “La Constitución y la Economía” página 25

⁴⁵ Profesor Horacio Piffano. UNLP . “¿Es posible un Acuerdo Fiscal Federal sustentable sin una Reforma del Sistema Tributario Federal?”

El Estado, nacional, provincial y municipal, con las facultades y competencias que cada uno detente, debe promover la generación regional y local de actividades económicas que generen renta agregando valor a los recursos naturales en origen ya que la distribución por coparticipación impositiva no podrá neutralizar por sí sola las desigualdades regionales por ventajas relativas de una región respecto de otra.

El estado federal debe implementar las políticas públicas que compensen las desigualdades relativas entre provincias potenciando las alternativas productivas en las mismas con base de sustentabilidad económica a largo plazo. La política tributaria puede ser una importante herramienta para ese fin.

Es conocido que para lograr el desarrollo de la economía de un País o región debe agregarse conocimiento y tecnología a la elaboración e industrialización de la producción primaria y establecer pautas distributivas, los tributos progresivos son una herramienta eficaz para cumplir ese cometido, para incorporar al consumo e incluir a la sociedad a los sectores mas vulnerables con políticas de subsidios focalizadas en los más pobres pero con criterios universales preestablecidos.

Nueve provincias argentinas presentan un índice de desarrollo humano (IDH) inferior al reconocido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El indicador 0,800 se toma como bisagra entre un alto desarrollo humano, interpretado como aquel que permite las condiciones de vida y la igualdad de oportunidades necesarias para el despliegue de las capacidades y funciones de una persona, y uno inferior que limita esa posibilidad.

No es posible mejorar la distribución personal del ingreso de manera sostenible, si no es acompañado de un mejoramiento de la distribución funcional y regional del ingreso. Por eso, se concluye que debe promoverse la redistribución territorial del ingreso de manera simultánea a la personal.

Al respecto se vuelve a citar al Profesor Nuñez Miñana: "La redistribución territorial de ingresos puede ser visualizada: a) como una consecuencia implícita de la redistribución personal del ingreso, o b) como un objetivo implícito a alcanzar.

En el primer caso, la existencia de un sistema tributario progresivo a nivel nacional con fines de redistribución de ingresos entre personas, automáticamente tiene efectos de redistribución de ingresos entre regiones: las regiones ricas estarán compuestas con una mayor proporción de personas de más altos ingresos, y por lo tanto aportarán proporcionalmente más, en tanto las regiones pobres tendrán menor proporción de personas de altos ingresos y por lo tanto contribuirán proporcionalmente en menor medida.

De la misma manera, programas de gastos de tipo redistributivo tendrán un impacto proporcionalmente mayor en regiones pobres, con mayor cantidad (proporcionalmente) de beneficiarios.

En cambio, a nivel de gobiernos locales, el efecto de redistribución territorial entre regiones se bloquea, ya que cada gobierno local iguala recursos con gastos públicos.

En presencia de discrepancias territoriales de niveles de ingreso, la operación del gobierno nacional tiende a generar automáticamente una redistribución territorial.

El caso más simple sería aquel en que el gasto nacional per cápita fuera uniforme en todo el país, mientras que la presión tributaria fuera uniforme (sistema tributario estrictamente proporcional); ello implicaría una redistribución territorial a favor de las regiones de más bajos ingresos.

En cambio, de efectuar dicho gasto los gobiernos locales, se observaría que las jurisdicciones de mayores niveles de ingreso tendrían un gasto per cápita mayor y/o presión tributaria menor que las jurisdicciones de menores niveles de ingreso. En definitiva, a mayor tamaño del sector público nacional, mayor efecto de redistribución territorial.

En el segundo caso, se postula la necesidad de alcanzar una redistribución territorial sin ninguna vinculación con la redistribución personal del ingreso. Es evidente que, en tal caso, solo el nivel de gobierno nacional está en condiciones de llevar a cabo esta política, a través de la distribución territorial entre provincias de sus erogaciones y de la incidencia de sus tributos (la redistribución territorial dentro de una provincia se podría llevar a cabo por el respectivo Gobierno Provincial).

En definitiva, la doctrina arriba a la conclusión de que la función de redistribución del ingreso debe asignarse fundamentalmente al gobierno nacional."⁴⁶

El presente trabajo no tiene como objetivo plantear una propuesta de una nueva ley de coparticipación Federal de impuestos, porque no es su finalidad. Para ello, como ya se afirmó si se quiere que sea sustentable, sería necesario un desarrollo más amplio que abarque también el sistema tributario argentino. Pero, sin dudarlo, deja expuesta la evidente necesidad de un cambio en la legislación vigente que promueva una reformulación del sistema tributario complementado con una más equitativa redistribución del ingreso para alcanzar los objetivos constitucionales.

No alcanza con modificar la coparticipación para buscar redistribuir con más equidad lo que se recauda. Hay que establecer cómo se grava impositivamente, de manera que se promueva un desarrollo regional armónico acompañado, entonces sí, de una distribución de la coparticipación y del gasto público, que permita una redistribución más justa del ingreso en lo regional y personal.

Un estudio realizado en el año 2002, que versa sobre los años 1997 y 1998, aporta conclusiones en el mismo sentido. Si el gasto público social muestra un efecto progresivo, habría que dirigir en el mismo sentido a la totalidad del gasto público, posible de ser asignado al desarrollo económico, y modificar la legislación, a los fines de mejorar la progresividad de la legislación tributaria:

”Los principales efectos de la política social sobre la distribución del ingreso en la Argentina son los siguientes:

El efecto consolidado del GPS implica una mejora de la distribución del ingreso aún en el caso de aquellos sectores que tienen un sesgo pro-rico. El resultado global muestra un efecto consolidado progresivo.

La presión tributaria diferencial es muy acentuada sobre

el primer quintil, superior al promedio en el segundo quintil e inferior en los quintiles restantes.

□ El efecto positivo sobre la distribución del ingreso del GPS se ve disminuido por el carácter levemente regresivo del sistema tributario”.⁴⁷

En la modificación, la legislación debiese establecer la responsabilidad del gasto de cada nivel de gobierno, para relacionarlo directamente con las potestades tributarias, dado que existen asimetrías entre las necesidades y la capacidad tributaria.

Porque en realidad al establecer una relación directa entre el gasto público y la asignación de recursos se incentiva la eficiencia en el gasto.

El Profesor Horacio PIFFANO sostiene que *“El sistema vigente, tal como está planteado, no estimula la eficiencia sino que además, no cumple con el requisito constitucional de “equidad”*⁴⁸

⁴⁷ El Impacto Distributivo de la Política Social en la Argentina / Dirección de Gastos Sociales Consolidados - República Argentina - Ministerio de Economía - Secretaría de Política Económica - Análisis basado en la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares Serie: Gasto Público Documento de Trabajo: N° GP/ 12 SUBSECRETARÍA DE COORDINACIÓN ECONÓMICA SECRETARÍA DE POLÍTICA ECONÓMICA MINISTERIO DE ECONOMÍA. Buenos Aires, julio de 2002

⁴⁸ Profesor PIFFANO, Horacio. *“La Propuesta sobre Coparticipación Federal de Impuestos en un escenario de descentralización fiscal”*. Pág.7

Pero cabe aclarar que, en este trabajo, se entiende por eficiencia en el gasto no la reducción del mismo por el criterio ideológico de la simple reducción para limitar o acotar el rol del Estado, porque se entiende que el Estado tiene un rol central como regulador, sino la eficiencia basada en su correspondencia tributaria y en la precisión del porcentaje que llega al objetivo que le dio causa al gasto, a partir de la creación de la partida presupuestaria pertinente, o al tributo asignado.

El gasto público, como componente que es de la demanda agregada, impulsa que el nivel de actividad económica crezca y genera ingresos que potencian el mercado interno.

Solamente si el Estado adopta un protagonismo en materia de regulaciones, pueden adoptarse políticas públicas proveedoras de bienes públicos preferentes que produzcan los incentivos suficientes para generar mayor equidad personal y territorial.

Otra conclusión es la relativa incidencia de la redistribución de los impuestos coparticipables en el mejoramiento de los indicadores sociales. Sólo con comparar su magnitud con la del gasto público geográfico, se concluye que el impacto redistributivo de la coparticipación de impuestos es muy inferior al del gasto público.

La presente tesis busca desafiar el cumplimiento de los objetivos constitucionales plasmados en el inciso 2 del artículo 75 de nuestra Carta Magna.

Al cotejar los datos queda evidenciado que no sólo no se han alcanzado los mismos, sino que duele comprobar que en algunas de las regiones de nuestro país las inequidades distributivas aparecen como crónicas. Esto se evidencia al tomar medidas sostenidas en el tiempo.

Como otra propuesta, además de la ya reconocida y publicada por los expertos en el tema, referida a la necesidad de la modificación de la legislación tributaria y de nuevas pautas de distribución de los impuestos en aras de lograr los objetivos constitucionales citados, se plantea que se evalúe la creación de un OBSERVATORIO FEDERAL DE DESARROLLO⁴⁹. El mismo estaría integrado por los organismos pertinentes del gobierno nacional, los gobiernos provinciales y las universidades públicas de cada lugar. Así se unificarían parámetros, de manera tal que serían homologables a nivel nacional. A nivel regional, se podrían efectuar mediciones regulares, comparar los datos económicos con los datos sociales y de desarrollo humano. De esta manera se podría conocer el impacto de las acciones implementadas y el avance logrado en pos de los objetivos constitucionales en cada región y provincia del país.

Además, con la información obtenida, se podrían plantear medidas complementarias para el crecimiento económico de cada provincia a través de un FONDO DE DESARROLLO EQUITATIVO, que promoviera la agregación de valor a las materias primas en origen y, en consecuencia, tuviera como misión crear polos de desarrollo en cada una de las regiones de nuestro país, financiándose con un porcentaje de los fondos retraídos de la masa coparticipable y/o con la asignación específica de algún impuesto y/o con aportes del presupuesto nacional.

Uno de los beneficios económicos que aportaría su creación es que se convertiría, en la práctica, en un fondo anticíclico que, además de incentivar el desarrollo, permitiría mantener el nivel de actividad económica y el nivel de empleo en épocas de crisis.

⁴⁹ La idea del Observatorio fue aportada por la Dra. Valeria Elizalde, Profesora de la Universidad Nacional de la Pampa

Los argentinos debiesen, debiésemos, construir los consensos necesarios para dar sustento a las políticas transformadoras que permitan alcanzar los objetivos que la Constitución manda. No sólo porque es un mandato vigente, porque ello sería solo una razón legal, sino, y fundamentalmente, porque una Nación es más justa cuando su desarrollo integral es federal y armónico.

BIBLIOGRAFÍA

*Piffano, H. (2004). *“Notas sobre Federalismo Fiscal - Enfoques Positivos y Normativos” Nota 2 “Los sistemas Tributarios federales y la evolución del federalismo fiscal en Argentina”*

*Piffano, H. (1999a). *“Descentralización Fiscal y Reforma Tributaria Federal en Argentina”*, Documento de Trabajo N° 27, CEDI.

*Piffano, H. (1999d). *“La Propuesta de Coparticipación Federal de Impuestos en un Escenario de Descentralización Fiscal”*, Documento de Trabajo N° 26, CEDI.

*Piffano, H “ UNLP *“¿Es posible un Acuerdo Fiscal Federal sustentable sin una Reforma del Sistema Tributario Federal?”*

*SOLA, Juan Vicente. *“Constitución y Economía”* - Lexis Nexis-Abeledo Perrot.

*NUÑEZ MIÑANA, Horacio. *“Finanzas Públicas”* - Ediciones Macchi

***CUADERNOS DE ECONOMIA 68 – Ministerio de Economía – Gobierno de la Provincia de Buenos Aires** *“Redistribución Regional y Discriminación en el Sistema Fiscal Argentino”* Coordinación Gral. Licenciado Gerardo Adrián OTERO – Investigación: Licenciado Juan Carlos MONGAN y Licenciado Ramiro LOPEZ GHIO.

***PNUD - Programa de Naciones Unidas para el desarrollo - “Aportes para el desarrollo humano en Argentina / 2009”**

El análisis y las recomendaciones de políticas contenidas en este trabajo no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva o de sus Estados miembros.

***DALLA VIA Alberto R.** *“Derecho Constitucional Económico”* – Segunda Edición – Editorial Lexis Nexos – Abeledo-Perrot

***Avila, J. (2000)** *“Propuestas de Federalismo Fiscal”*

***Iariczower, M. , Sanguinetti, J. , Tommasi, M. (2000)** *“Nueva Institucionalidad Fiscal Federal, Una Propuesta de Reforma”*

***Llach, J.J. (2002)** *“Un Nuevo Contrato Federal”*

***Llach, J., Flood, C. V. de, Harriague, M., Llach, L. y Piffano, H. (2001):** *“La Nueva Coparticipación Federal. Competitividad, Responsabilidad Fiscal, Federalismo Genuino y Democracia Representativa”*, Instituto de Estrategia Internacional, Cámara de Exportadores de la República Argentina (C.E.R.A.), Buenos Aires.

* **FRANCO, Ernesto.** Trabajos presentados en el año 2009 en las Asignaturas “Sistema Tributario Argentino” y “Gestión y Control del Gasto Público” en la UNLM.

*Documentos y ponencias de la pagina web del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata : “Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal”.

www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo

*Página web de la Dirección de Relación Fiscal con las Provincias de la Secretaria de Hacienda. Ministerio de Economía de la Nación. www.mecon.gov.ar

*Página web del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

- INDEC- www.indec.gov.ar

*Página web del Consejo Federal de Inversiones.

*Página web del Foro de Federaciones.

*Diario de sesiones de la Convención Constituyente (Santa Fé – 1.994)

ANEXO I

Texto Ordenado ley 23.548

COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE RECURSOS FISCALES

Establécese el Régimen Transitorio de Distribución entre la Nación y las Provincias, a partir del 1º de enero de 1988.

CAPÍTULO I

Régimen Transitorio de Distribución

ARTÍCULO 1º — *Establécese a partir del 1de enero de 1988, el Régimen Transitorio de Distribución de Recursos Fiscales entre la nación y las provincias, conforme a las previsiones de la presente Ley.*

ARTÍCULO 2º — *La masa de fondos a distribuir estará integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, con las siguientes excepciones:*

a) *Derechos de importación y exportación previstos en el artículo 4 de la Constitución Nacional;*

b) *Aquellos cuya distribución, entre la Nación y las provincias, esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación;*

c) *Los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a propósitos o destinos determinados, vigentes al momento de la promulgación de esta Ley, con su actual estructura, plazo de vigencia y destino. Cumplido el objeto de creación de estos impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se incorporarán al sistema de distribución de esta Ley;*

d) *Los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la nación y las provincias. Dicha afectación deberá decidirse por Ley del Congreso Nacional con adhesión de las Legislaturas Provinciales y tendrá duración limitada.*

Cumplido el objeto de creación de estos impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se incorporarán al sistema de

distribución de esta Ley.

Asimismo considéranse integrantes de la masa distribuible, el producido de los impuestos, existentes o a crearse, que graven la transferencia o el consumo de combustibles, incluso el establecido por la Ley N° 17.597, en la medida en que su recaudación exceda lo acreditado el Fondo de Combustibles creado por dicha ley.

(Notas Infoleg: — Por art. 1° del [Decreto N° 559/92](#), 20/4/1992, se establece que la masa de fondos a distribuir que expresa el presente artículo estará constituida por el resultante de deducir de la recaudación total, el monto de los gastos vinculados directa o indirectamente a su percepción. Vigencia: desde el 1° de abril de 1992.

— Por art. 1° de la Ley [N° 25.082](#) B.O. 20/1/1999 se establece que el producido del Impuesto sobre los Intereses Pagados y el Costo Financiero del Endeudamiento Empresarial y del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, se distribuirá conforme a lo establecido en la presente Ley).

ARTÍCULO 3° — *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%

Santa Cruz 0,1433%

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

ARTÍCULO 4° — *La distribución del Monto que resulte por aplicación del Artículo 3°, inciso b) se efectuará entre las provincias adheridas de acuerdo con los siguientes porcentajes:*

Buenos Aires 19,93%

Catamarca 2,86%

Córdoba 9,22%
Corrientes 3,86%
Chaco 5,18%
Chubut 1,38%
Entre Ríos 5,07%
Formosa 3,78%
Jujuy 2,95%
La Pampa 1,95%
La Rioja 2,15%
Mendoza 4,33%
Misiones 3,43%
Neuquén 1,54%
Río Negro 2,62%
Salta 3,98%
San Juan 3,51%
San Luis 2,37%
Santa Cruz 1,38%
Santa Fe 9,28%
Santiago del Estero 4,29%
Tucumán 4,94%

ARTÍCULO 5º — El Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias creado por el inciso d) del artículo 3 de la presente Ley se destinará a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales y será previsto presupuestariamente en jurisdicción del Ministerio del Interior, quien será el encargado de su asignación.

El Ministerio del Interior informará trimestralmente a las provincias sobre la distribución de los fondos, indicando los criterios seguidos para la asignación. El Poder Ejecutivo Nacional no podrá girar suma alguna que supere el monto resultante de la aplicación del inciso d) del artículo 3º en forma adicional a las distribuciones de fondos regidos por esta ley salvo las previstas por otros regímenes especiales o créditos específicos del presupuesto de gastos de administración de la Nación.

ARTÍCULO 6º — El Banco de la Nación Argentina, transferirá

automáticamente a cada provincia y al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias, el monto de recaudación que les corresponda, de acuerdo a los porcentajes establecidos en la presente Ley.

Dicha transferencia será diaria y el Banco de la Nación Argentina no percibirá retribución de ninguna especie por los servicios que preste conforme a esta Ley.

ARTÍCULO 7º — El monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento (34%) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tengan o no el carácter de distribuibles por esta Ley.

CAPÍTULO II

Obligaciones emergentes del régimen de esta Ley

ARTÍCULO 8º — La Nación, de la parte que le corresponde conforme a esta Ley, entregará a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego una participación compatible con los niveles históricos, la que no podrá ser inferior en términos constantes a la suma transferida en 1987. Además la Nación asume, en lo que resulte aplicable, las obligaciones previstas en los incisos b), c), d), e) y f) del artículo 9º, por sí y con respecto a los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción sean o no autárquicos.

(Notas Infoleg: — por art. 1º del [Decreto N° 2456/90](#), B.O. 29/11/1990, texto según art. 2º del [Decreto N° 702/99](#), B.O. 7/7/1999, se fija la participación que le corresponde a la PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO, ANTARTIDA E ISLAS DEL ATLANTICO SUR, en un coeficiente equivalente a SETENTA CENTESIMOS POR CIENTO (0,70%) del monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el artículo 2º de la presente ley y sus modificatorias)

Art. 8: por art. 1º del [Decreto N° 692/2002](#), B.O. 30/4/2002, se estableció que la participación que le corresponde al GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES por aplicación del artículo 8º de la Ley N° 23.548, sería transferida en forma automática y diaria por el BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA hasta un monto mensual equivalente a la doceava parte del nivel que se establezca anualmente en las leyes de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional.

por art. 1º del [Decreto N° 705/2003](#), BO: 27/3/2003, se fija, desde el 1/1/2003, la participación correspondiente a la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES en un 1,40% del monto total recaudado)

ARTÍCULO 9º — La adhesión de cada provincia se efectuará mediante una ley que disponga:

a) Que acepta el régimen de esta Ley sin limitaciones ni reservas.

b) Que se obliga a no aplicar por sí y a que los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos, no apliquen gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos por esta Ley.

En cumplimiento de esta obligación no se gravarán por vía de impuestos, tasas, contribuciones u otros tributos, cualquiera fuere su característica o denominación, las materias imposables sujetas a los impuestos nacionales distribuidos ni las materias primas utilizadas en la elaboración de productos sujetos a los tributos a que se refiere esta ley, esta obligación no alcanza a las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados, salvo lo dispuesto en el párrafo siguiente.

Las actividades, bienes y elementos vinculados a la producción, comercialización, almacenamiento, transporte, circulación, venta, expendio o consumo de los bienes sujetos a impuestos internos específicos a los consumos y las materias primas o productos utilizados en su elaboración, tampoco se gravarán con una imposición proporcionalmente mayor — cualquiera fuere su característica o denominación— que la aplicada a actividades, bienes y elementos vinculados con bienes y servicios análogos o similares y no sujetos a impuestos internos específicos a los consumos. El expendio al por menor de vinos y bebidas alcohólicas podrá, no obstante, ser objeto de una imposición diferencial en jurisdicciones locales. De la obligación a que se refieren los dos primeros párrafos de este inciso se excluyen expresamente los impuestos provinciales sobre la propiedad inmobiliaria, sobre los ingresos brutos, sobre la propiedad, radicación, circulación o transferencia de automotores, de sellos y transmisión gratuita de bienes, y los impuestos o tasas provinciales y/o municipales vigentes al 31/12/84 que tuvieran afectación a obras y/o inversiones, provinciales o municipales dispuestas en las normas de creación del gravamen, de

conformidad con lo establecido en los apartados siguientes:

1. En lo que respecta a los impuestos sobre los ingresos brutos, los mismos deberán ajustarse a las siguientes características básicas:

— Recaerán sobre los ingresos provenientes del ejercicio de actividades empresarias (incluso unipersonales) civiles o comerciales con fines de lucro, de profesiones, oficios, intermediaciones y de toda otra actividad habitual excluidas las actividades realizadas en relación de dependencia y el desempeño de cargos públicos;

— Se determinarán sobre la base de los ingresos del período, excluyéndose de la base imponible los importes correspondientes a impuestos internos para los fondos: nacional de autopistas, tecnológico, del tabaco y de los combustibles.

Esta deducción sólo podrá ser efectuada por los contribuyentes de derechos de los gravámenes citados, en tanto se encuentren inscriptos como tales. El importe a computar será el del débito fiscal o el del monto liquidado, según se trate del impuesto al valor agregado o de los restantes gravámenes, respectivamente y en todos los casos, en la medida en que correspondan a las operaciones de actividad sujeta a impuesto, realizados en el período fiscal que se liquida;

— En casos especiales la imposición podrá consistir en una cuota fija en función de parámetros relevantes;

— Podrán gravarse las actividades conexas a las exportaciones (transporte, eslingaje, estibaje, depósito y toda otra de similar naturaleza);

— Podrán gravarse las actividades cumplidas en lugares de interés público o utilidad nacional sometidos a la jurisdicción del Estado Nacional (puertos, aeropuertos, aeródromos, estaciones ferroviarias, yacimientos y todo otro de similar naturaleza), en tanto la imposición no interfiera con ese interés o utilidad;

— En materia de transporte interjurisdiccional la imposición se efectuará en la forma prevista en el convenio multilateral a que se refiere el inciso d);

— En materia de transporte internacional efectuado por empresas constituidas en el exterior, en Estados con los cuales el país tenga suscriptos o suscriba acuerdos o convenios para evitar la doble imposición en la

materia, de los que surja —a condición de reciprocidad— que la aplicación de gravámenes queda reservada únicamente al país en el cual estén constituidas las empresas, no podrá aplicarse el impuesto;

— En materia de combustibles derivados del petróleo, con precio oficial de venta, la imposición no alcanzará a la etapa de producción en tanto continúe en vigencia la prohibición en tal sentido contenida en el Decreto-Ley 505/58 y sus modificaciones.

En las etapas posteriores podrá gravarse la diferencia entre los precios de adquisición y de venta;

— Las actividades o rubros complementarios de una actividad principal -incluidos financiación y ajuste por desvalorización monetaria- estarán sujetos a la alícuota que se contemple para aquélla;

— Para la determinación de la base imponible se computarán los ingresos brutos devengados en el período fiscal, con las siguientes excepciones:

1) Contribuyentes que no tengan obligación legal de llevar registros contables: será el total de los ingresos percibidos en el período;

2) En las operaciones realizadas por las entidades financieras comprendidas en el régimen de la Ley 21.526 se considerará ingreso bruto a los importes devengados, en función del tiempo, en cada período;

3) En las operaciones de venta de inmuebles en cuotas por plazos superiores a doce (12) meses, se considerará ingreso bruto devengado a la suma total de las cuotas o pagos que vencieron en cada período;

Los períodos fiscales serán anuales, con anticipos sobre base cierta que, en el caso de contribuyentes comprendidos en el régimen del convenio multilateral del 18 de agosto de 1977, comprenderán períodos mensuales;

— Los contribuyentes comprendidos en el convenio multilateral del 18 de agosto de 1977 pagarán el impuesto respectivo en una única jurisdicción. Para ello, las jurisdicciones adheridas deberán concertar la mecánica respectiva y la uniformidad de las fechas de vencimiento.

2. En lo que respecta al impuesto de sellos recaerá sobre actos, contratos y operaciones de carácter oneroso instrumentados, sobre contratos a título oneroso formalizados por correspondencia, y sobre

operaciones monetarias que representen entregas o recepciones de dinero que devenguen interés, efectuadas por entidades financieras regidas por la Ley 21.526.

Se entenderá por instrumento toda escrituras, papel o documento del que surja el perfeccionamiento de los actos, contratos y operaciones mencionados en la primera parte del párrafo anterior, de manera que revista los caracteres exteriores de un título jurídico por el cual pueda ser exigido el cumplimiento de las obligaciones sin necesidad de otro documento y con prescindencia de los actos que efectivamente realicen los contribuyentes.

La imposición será procedente, tanto en el caso de concertaciones efectuadas en la respectiva jurisdicción, como en el de las que, efectuadas en otras, deban cumplir efectos en ella, sean lugares de dominio privado o público, incluidos puertos, aeropuertos, aeródromos, estaciones ferroviarias, yacimientos, y demás lugares de interés público o utilidad nacional sometidos a la jurisdicción del Estado Nacional, en tanto esa imposición no interfiera con tal interés o utilidad.

Cuando se trate de operaciones concertadas en una jurisdicción que deban cumplimentarse en otra u otras, la nación y las provincias incorporarán a sus legislaciones respectivas cláusulas que contemplen y eviten la doble imposición interna.

c) que se obliga a no gravar y a que los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos, no gravan por vía de impuestos, tasas, contribuciones y otros tributos, cualquiera fuera su característica o denominación, los productos alimenticios en estado natural o manufacturado. Para el cumplimiento de esta obligación se aplicará lo dispuesto en el segundo a cuarto párrafo del inciso anterior;

d) Que continuarán aplicando las normas del convenio multilateral del 18 de agosto de 1977 sin perjuicio de ulteriores modificaciones o sustituciones de éste, adoptadas por unanimidad de los fiscos adheridos;

e) Que se obliga a derogar los gravámenes provinciales y a promover la derogación de los municipales que resulten en pugna con el régimen de esta Ley, debiendo el Poder Ejecutivo local y en su caso la autoridad ejecutiva comunal, suspender su aplicación dentro de los diez (10) días corridos de la fecha de notificación de la decisión que así lo declare;

f) Que se obliga a suspender la participación en impuestos nacionales y provinciales de las municipalidades que no den cumplimiento a las normas de esta Ley o las decisiones de la Comisión Federal de Impuestos;

g) que se obliga a establecer un sistema de distribución de los ingresos que se originen en esta Ley para los municipios de su jurisdicción, el cual deberá estructurarse asegurando la fijación objetiva de los índices de distribución y la remisión automática y quincenal de los fondos.

CAPÍTULO III

De la Comisión Federal de Impuestos

ARTÍCULO 10. — Ratifícase la vigencia de la Comisión Federal de Impuestos, la que estará constituida por un representante de la nación y uno por cada provincia adherida. Estos representantes deberán ser personas especializadas en materia impositiva a juicio de las jurisdicciones designantes. Asimismo la Nación y las provincias designarán cada una de ellas un representante suplente para los supuestos de impedimento de actuación de los titulares. Su asiento será fijado por la Comisión Federal en sesión plenaria con la asistencia de por lo menos dos tercios de los estados representados. (Párrafo modificado por art. 1º de la [Ley Nº 25.049](#), B.O. 14/12/1998)

Tendrá un Comité Ejecutivo el que estará constituido y funcionará integrado por el representante de la Nación y los de ocho (8) provincias.

A los efectos de modificar su propio reglamento deberá constituirse en sesión plenaria con la asistencia de por lo menos los dos tercios de los estados representados.

Este reglamento determinará los asuntos que deberán ser sometidos a sesión plenaria, establecerá las normas procesales pertinentes para la actuación ante el organismo y fijará la norma de elección y duración de los representantes provinciales que integran el Comité Ejecutivo, entre los cuales figurarán los de aquellas provincias cuya participación relativa en la distribución de recursos prevista en el artículo 4, supere el nueve por ciento (9%).

La Comisión formulará su propio presupuesto y sus gastos serán sufragados por todos los adherentes, en proporción a la participación que les

corresponda en virtud de la presente Ley.

(Nota Infoleg: por art. 2º de la [Resolución Nº 19/1997](#), B.O. 1/10/1997, y por art. 1º de la [Resolución Nº 64/1998](#), B.O. 10/12/1998, ambas de la Comisión Federal de Impuestos, se fija el asiento de dicha comisión en la Av. Presidente Roque Sáenz Peña 933, piso 7º de la Ciudad de Buenos Aires)

ARTÍCULO 11. — Tendrá las siguientes funciones:

- a) Aprobar el cálculo de los porcentajes de distribución;**
- b) Controlar la liquidación de las participaciones que a los distintos fiscos corresponde, para lo cual la Dirección General Impositiva, el Banco de la Nación Argentina y cualquier otro organismo público nacional, provincial o municipal, estarán obligados a suministrar directamente toda información y otorgar libre acceso a la documentación respectiva, que la Comisión solicite;**
- c) Controlar el estricto cumplimiento por parte de los respectivos fiscos de las obligaciones que contraen al aceptar este régimen de distribución;**
- d) Decidir de oficio o a pedido del Ministerio de Nación, de las provincias o de las municipalidades, si los gravámenes nacionales o locales se oponen o no y, en su caso, en qué medida a las disposiciones de la presente. En igual sentido, intervendrá a pedido de los contribuyentes o asociaciones reconocidas. Sin perjuicio de las obligaciones de aquellos de cumplir las disposiciones fiscales pertinentes;**
- e) Dictar normas generales interpretativas de la presente ley;**
- f) Asesorar a la Nación y a los entes públicos locales, ya sea de oficio o a pedido de partes, en las materias de su especialidad y, en general, en los problemas que cree la aplicación del derecho tributario interprovincial cuyo juzgamiento no haya sido reservado expresamente a otra autoridad;**
- g) Preparar los estudios y proyectos vinculados con los problemas que emergen de las facultades impositivas concurrentes;**
- h) Recabar del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, del Consejo Federal de Inversiones y de las reparticiones técnicas nacionales necesarias que interesen a su cometido;**
- i) Intervenir con carácter consultivo en la elaboración de todo proyecto de legislación tributaria nacional.**

En el reglamento a que se refiere el artículo anterior se podrá delegar el desempeño de algunas de las funciones o facultades en el Comité Ejecutivo.

ARTÍCULO 12. — *Las decisiones de la Comisión serán obligatorias para la Nación y las provincias adheridas, salvo el derecho a solicitar revisión debidamente fundada dentro de los sesenta (60) días corridos de la fecha de notificación respectiva. Los pedidos de revisión serán resueltos en sesión plenaria, a cuyo efecto el quórum se formará con las dos terceras partes de sus miembros. La decisión respectiva se adoptará por simple mayoría de los miembros presentes, será definitiva de cumplimiento obligatorio y no se admitirá ningún otro recurso ante la Comisión, sin perjuicio del recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación con arreglo al artículo 14 de la Ley 48, el que no tendrá efecto suspensivo de aquella decisión.*

ARTÍCULO 13. — *La jurisdicción afectada por una decisión de la Comisión Federal de Impuestos deberá comunicar a dicho organismo, dentro de los noventa (90) días corridos contados a partir de la fecha de notificación de la decisión no recurrida o de los sesenta (60) días corridos contados a partir de la fecha de notificación de la decisión recaída en el período de revisión según los términos del artículo 12, en su caso, las medidas que haya adoptado para su cumplimiento.*

Vencidos dichos plazos sin haberse procedido en consecuencia, la Comisión Federal de Impuestos dispondrá lo necesario para que el Banco de la Nación Argentina se abstenga de transferir a aquélla, los importes que le correspondan sobre lo producido del impuesto a distribuir análogo al tributo impugnado, hasta tanto se dé cumplimiento a la decisión del organismo.

ARTÍCULO 14. — *Los contribuyentes afectados por tributos que sean declarados en pugna con el régimen de la presente ley, podrán reclamar judicial o administrativamente ante los respectivos fiscos, en la forma que determine la legislación local pertinente, la devolución de lo abonado por tal concepto sin necesidad de recurrir previamente ante la Comisión Federal de Impuestos.*

CAPÍTULO IV

Otras disposiciones

ARTÍCULO 15. — *La presente ley regirá desde el 1 de enero de 1988 hasta el 31 de diciembre de 1989. Su vigencia se prorrogará automáticamente ante la inexistencia de un régimen sustitutivo del presente.*

ARTÍCULO 16. — *El derecho a participar en el producido de los impuestos a que se refiere la presente Ley queda supeditado a la adhesión expresa de cada una de las provincias, la que será comunicada al Poder Ejecutivo Nacional por conducto del Ministerio del Interior y con conocimiento del Ministerio de Economía.*

Si transcurridos ciento ochenta (180) a partir de la promulgación de la presente ley, alguna provincia no hubiera comunicado su adhesión, se considerará que la misma no ha adherido al régimen y los fondos que le hubieran correspondido -incluidos los que deberá reintegrar por dicho período y que le hubieran sido remitidos a cuenta de su adhesión-, serán distribuidos entre las provincias adheridas en forma proporcional a sus respectivos coeficientes de participación.

En caso de adhesiones posteriores al plazo indicado en el párrafo anterior, la participación corresponderá a partir de la fecha de recepción de la comunicación de la norma local de adhesión, sin que puedan hacerse valer derechos respecto de recaudaciones realizadas con anterioridad.

ARTÍCULO 17. — *Con relación a la distribución de fondos entre la Nación y cada una de las provincias, efectuada desde el 1 de enero de 1985 hasta el 31 de diciembre de 1987, las partes no podrán efectuar reclamo administrativo alguno, quedando expedita la vía judicial.*

ARTÍCULO 18. — *Las obras del Fondo de Desarrollo Regional que se encuentren autorizadas, en proceso de licitación, contratadas o en ejecución al 31 de diciembre de 1987 así como las deudas generadas por las mismas, serán continuadas hasta su finalización y atendidas con cargo al Presupuesto Nacional, en las condiciones actuales establecidas entre las provincias y el Ministerio del Interior.*

(Nota Infoleg: por art. 31 de la [Ley Nº 24.061](#), B.O. 30/12/1991, se establece que a partir de su vigencia el TESORO NACIONAL dejará de atender las erogaciones derivadas de la aplicación del presente artículo)

ARTÍCULO 19. — *Quedan convalidadas las gestiones realizadas por la Comisión Federal de Impuestos a partir del 1 de enero de 1985, en base a la creación y funciones determinadas por la Ley 20.221 y sus modificatorias.*

ARTÍCULO 20. — *A los efectos del artículo 7º de la presente Ley, la Contaduría General de la nación determinará antes del 15 de febrero del año siguiente, si se ha distribuido un monto equivalente al porcentual garantizado por el mecanismo del mencionado artículo, en función de la recaudación efectiva del ejercicio fiscal vencido.*

En caso de resultar inferior, el ajuste respectivo deberá ser liquidado y pagado a las provincias antes del 30 de abril del mismo año, en función de los porcentuales de distribución previstos en el artículo 3º, inciso c) y artículo 4º de la presente ley.

CAPÍTULO V

Disposiciones Transitorias

ARTÍCULO 21. — *Créase la Comisión para el Análisis de las Políticas de Empleo Salarial y de Condiciones de trabajo de los servicios a que hace referencia el inciso a) del presente artículo. La Comisión estará integrada por dos (2) representantes del Gobierno Nacional y siete (7) de los Gobiernos Provinciales.*

La Comisión tendrá por funciones:

a) Realizar un estudio comparado de las diferencias en el nivel salarial y de condiciones de trabajo en los servicios prestados en forma concurrente por los dos niveles de Gobierno este cometido deberá cumplimentarlo en el plazo de noventa (90) días a partir de la fecha de su constitución efectiva.

b) Proponer cláusulas de garantía salarial en casos debidamente fundamentados y que obligarán recíprocamente a ambas jurisdicciones de Gobierno.

Las recomendaciones de la Comisión servirán de base para la formulación de una ley que regule la política de empleo, condiciones de trabajo y salarios para los servicios que se determinen. El proyecto de Ley deberá ser remitida al Congreso Nacional antes del 31 de marzo de 1988.

ARTÍCULO 22. — *El Gobierno Nacional reconocerá la incidencia efectiva sobre los gastos en personal de la administración central de las*

provincias, de los incrementos salariales acumulados que disponga para la Administración Central Nacional en el período enero-marzo de 1988, si superan en más de diez (10) puntos la variación acumulada del índice de precios al consumidor en dicho período. La garantía de este artículo se calculará en base a las pautas siguientes:

a) El incremento de salarios en la Administración Central Nacional se calculará considerando la remuneración por todo concepto promedio de todos los agentes.

b) Se abonará el costo del exceso por sobre los diez (10) puntos sólo en la medida en que la remuneración por todo concepto en cada provincia, para cada servicio en particular, al 31 de marzo de 1988, sea inferior a la vigente en la Administración Central Nacional; en caso de ser inferiores las remuneraciones provinciales, la garantía se abonará, como límite, hasta alcanzar la remuneración vigente en la Administración Central Nacional.

c) Para la base de cálculo del monto de salarios en la Administración Central se utilizará el índice que confeccionará la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda de la Nación; para precios al consumidor se utilizarán los índices publicados por el I.N.D.E.C.; para las plantas de personal de las provincias se computarán las efectivamente ocupadas al 31/12/87, para lo cual los gobiernos provinciales deberán informar a la Secretaría de Hacienda estos guarismos, dentro de los treinta (30) días de la sanción de la presente.

Los pagos a que hubiere lugar por parte del Gobierno Nacional serán efectivizados antes del 30/4/88.

La Nación se obliga a no cubrir las vacantes ni incrementar las plantas del personal de la Administración Central Nacional existente el 31/12/87. Las provincias percibirán las sumas resultantes de la garantía de este artículo cuando correspondiere y sólo en el caso que no incrementasen las plantas de personal ni cubriesen las vacantes existentes al 31/12/87.

Las provincias que otorguen incrementos salariales a sus agentes que superen, en promedio para la Administración Central, en diez puntos la variación acumulada del índice de precios al consumidor, en tanto estos incrementos superen los otorgados para la Administración Central Nacional,

se entenderá que renuncia a participar en la distribución del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional, instituido en el inc. d) del art. 3º de la presente ley.

Las disposiciones de este artículo regirán hasta el 31 de marzo de 1988.

ARTÍCULO 23. — Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

ANEXO II

Algunos casos de Detracción de la Masa coparticipable

Pago a cuenta en el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta El impuesto a la Ganancia Mínima Presunta abonado en un ejercicio fiscal puede ser utilizado contra el impuesto a las Ganancias por 10 años a partir del 31/12/98, ahora prorrogado. Si bien los dos impuestos son coparticipados, tienen distintos esquemas de coparticipación, al impuesto a las Ganancias se le realizan detracciones previas, que se distribuyen a los copartícipes mediante otros indicadores distintos a los índices de coparticipación, mientras que el producido total del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta se incorpora a la masa de distribución.

Pagos a cuenta del Impuesto a los Combustibles Líquidos. Los productores agropecuarios y los sujetos que presten servicio de laboreo de la tierra, siembra y cosecha podrán computar como pago a cuenta en el impuesto a las Ganancias el 100% del impuesto sobre los Combustibles Líquidos contenidos en las compras de gas-oil efectuadas en el respectivo período fiscal que se utilicen para combustible en maquinaria agrícola. También podrán realizar este cómputo los productores y sujetos que presten servicios en la actividad minera y en la pesca marítima hasta el límite del impuesto abonado en las operaciones extractivas y de pesca. Vigencia: a partir del 1/10/96.

Los sujetos que presten servicios de transporte automotor de carga y pasajeros podrán computar como pago a cuenta del impuesto a las Ganancias y sus correspondientes anticipos, atribuibles a dichas prestaciones el 100% del impuesto sobre los Combustibles Líquidos contenidos en las compras de gas licuado uso automotor y/o gas natural comprimido (GNC) efectuadas en el respectivo período fiscal, que se utilicen como combustible de las unidades afectadas a la realización de los referidos servicios, en las condiciones que fije la reglamentación. Vigencia: a partir del 5/11/01. Como en el caso anterior, y al margen de las deducciones del Impuesto a las Ganancias, este impuesto se destina al Sistema de Seguridad Social.

Pago a cuenta del Impuesto a los Débitos y Créditos Los sujetos pasivos del impuesto a las Ganancias podrán computar contra el impuesto resultante de la declaración jurada o sus anticipos, el importe del impuesto sobre los Créditos y Débitos, en los porcentajes del 34% ó 17%, según corresponda la tasa del 6%o ó 12%o, originados en las sumas acreditadas en las cuentas bancarias o en los importes ingresados por cuenta propia o, en su caso, liquidados y percibidos por el agente de percepción del gravámen.

Su vigencia es la siguiente: por los hechos imponible del impuesto sobre los Créditos y Débitos que se perfeccionen desde el 1/5/04 y el cómputo del mismo como pago a cuenta, a partir del año fiscal que cierre con posterioridad al 1/5/04. Acá se observa que se repite lo referido al producido del Impuesto a las Ganancias y, con respecto a este impuesto, el 70% tiene destino exclusivo el Tesoro Nacional.

Pagos a cuenta en el IVA

Pago a cuenta en el Impuesto sobre los Servicios de Radiodifusión El 100% del gravamen que recae sobre los Servicios de Radiodifusión se podrá computar como pago a cuenta del IVA. La vigencia se da desde el 1-1-99.

En el caso del Impuesto al Valor Agregado se detrae el 11% destinado al Sistema de Seguridad Social Nacional y en menor medida Provincial, mientras que el Impuesto de Referencia es asignado en forma exclusiva al Tesoro Nacional.

Pago a cuenta del Impuesto a los Combustibles Líquidos Los sujetos responsables inscriptos en el IVA que sean productores agropecuarios, mineros o de pesca marítima o presten servicios de laboreo de la tierra, siembra y cosecha y a la minería y a la pesca marítima, así como de transporte público de pasajeros y/o carga terrestre, fluvial o marítima, podrán computar como pago a cuenta en ese impuesto el 100% del impuesto sobre los Combustibles contenido en las compras de gasoil efectuadas en el respectivo período fiscal.

Esa posibilidad es alternativa a la de cómputo como pago a cuenta en el impuesto a las Ganancias del impuesto sobre los Combustibles contenidos en las compras de gasoil efectuadas en el respectivo período fiscal prevista para todos los sujetos mencionados precedentemente. El remanente no utilizado podrá trasladarse a los períodos fiscales siguientes hasta su agotamiento.

La vigencia del mismo es la siguiente: para los hechos imponibles perfeccionados desde el 19/06/01, excepto los sujetos que presten servicios de transporte de carga fluvial o marítimo o transporte público de pasajeros terrestre, fluvial o marítimo, en cuyo caso rige a partir del 6/08/01.

Los sujetos que presten servicios de transporte automotor de carga y pasajeros, que se encuentren categorizados como responsables inscriptos en el impuesto al Valor Agregado, podrán computar como pago a cuenta del impuesto al Valor Agregado el remanente no computado en el impuesto a las Ganancias, del impuesto a los Combustibles Líquidos y el Gas Natural, contenido en las compras de gas licuado uso automotor y/o gas natural comprimido (GNC) efectuadas en el respectivo período fiscal, que se utilicen como combustible de las unidades afectadas a la realización de los referidos servicios. Son de aplicación para los volúmenes de gas oil contenidos en una mezcla con biodiesel o el gas oil aditivado con biodiesel, las normas sobre cómputo como pago a cuenta del impuesto a las ganancias el 100% del impuesto a los Combustibles Líquidos y en forma alternativa en el IVA. Vigencia: a partir del 5/11/01.

Este Impuesto se destina en su totalidad al Tesoro Nacional.

Pago a cuenta del Impuesto sobre las Entradas de Espectáculos Cinematográficas El impuesto efectivamente abonado podrá computarse por los titulares de salas cinematográficas, empresas exhibidoras, productores y distribuidores de películas como pago a cuenta del Impuesto al Valor Agregado hasta su agotamiento. Vigencia: para los hechos imponible que se perfeccionen a partir del 1-05-01. Este Impuesto se destina en su totalidad al Tesoro Nacional.

Pago a cuenta del Impuesto sobre los Videogramas Grabados El impuesto podrá computarse por los vendedores o locadores como pago a cuenta del Impuesto al Valor Agregado hasta su agotamiento. La vigencia rige desde el 1-05-01 para los hechos imponible perfeccionados desde esa fecha. Este Impuesto se destina en su totalidad al Tesoro Nacional.

Pago a cuenta del Costo de los Reactivos Químicos El monto neto de impuestos correspondiente a las compras de los reactivos químicos, necesarios para la detección de marcadores químicos efectuadas por los titulares de estaciones de servicio y bocas de expendio, los distribuidores, los fraccionadores y los revendedores de combustibles líquidos que se encuentren obligados a realizar el ensayo para la detección del marcador químico en sus adquisiciones de combustibles.

La vigencia rige desde el 15/07/06. En este caso se da la situación de varios impuestos cruzados.

Credito fiscal en el iva

Por las Contribuciones Patronales y sobre los Vales Alimentarios Por las Contribuciones Patronales y sobre Vales Alimentarios efectivamente abonadas, podrán computarse como crédito fiscal en el IVA los montos que resulten de aplicar a las respectivas bases imponibles los puntos porcentuales que para cada caso se indican en una planilla que por su extensión no se acompaña.

La vigencia es así: para las Contribuciones devengadas a partir del 1-07-01 en la declaración jurada correspondiente al mismo período mensual devengado, en la medida en que fuere ingresado hasta la fecha fijada para la presentación de la declaración jurada del mencionado impuesto. En el supuesto que dicho ingreso se realice con posterioridad a la fecha indicada, el mismo se podrá computar en la declaración jurada correspondiente al período fiscal en que se hubiera efectuado el pago de las Contribuciones.

Las contribuciones patronales y sobre los vales alimentarios son Recursos de la Seguridad Social.

Pago a cuenta del Impuesto sobre los Créditos y Débitos.

Los sujetos pasivos del impuesto a la Ganancia Mínima Presunta podrán computar contra el impuesto resultante de la declaración jurada o sus anticipos, el importe del impuesto Sobre los Créditos y Débitos, en los porcentajes del 34% ó 17%, según corresponda la tasa del 6% o 12%, originados en las sumas acreditadas en las cuentas bancarias o en los importes ingresados por cuenta propia o, en su caso, liquidados y percibidos por el agente de percepción del gravamen.

La vigencia está dada por los hechos imponible del impuesto sobre los Créditos y Débitos que se perfeccionen desde el 1/5/04 y el cómputo del mismo como pago a cuenta, a partir del año fiscal que cierre con posterioridad al 1/5/04. Este impuesto tiene como destino en un 70%, el Tesoro Nacional y el resto se coparticipa, mientras que el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta integra en su totalidad la masa de distribución de coparticipación.

Pago a cuenta en la contribucion especial sobre el capital de las cooperativas

Pago a cuenta del Impuesto sobre los Créditos y Débitos. Los sujetos de la Contribución Especial sobre el Capital de las Cooperativas podrán computar contra el monto resultante de la declaración jurada o sus respectivos anticipos, el importe del impuesto sobre los Créditos y Débitos, en los porcentajes del 34% ó 17% según corresponda la tasa del 6% o 12%, originados en las sumas acreditadas en las cuentas bancarias o en los importes ingresados por cuenta propia o, en su caso liquidados y percibidos por el agente de percepción del gravamen.

La vigencia: respecto del cómputo del pago a cuenta podrá efectuarse a partir del ejercicio fiscal que cierre con posterioridad al 7/10/04, incluidos los anticipos correspondientes a dicho ejercicio, no vencidos al 7/10/04. En este caso el impuesto se destina el 50% para el Tesoro Nacional y el 50% integra la masa de coparticipación y se reitera el impuesto sobre los Créditos y Débitos, se destina el 70% al Tesoro Nacional y el resto integra la masa de coparticipación.

Pago a cuenta en las contribuciones patronales.

Pago a cuenta del Impuesto sobre los Combustibles Las empresas de transporte de pasajeros por ómnibus, concesionarios o permisionarios de cualquier jurisdicción podrán computar en primer término, como pago a cuenta de las Contribuciones Patronales, \$0,08 por litro de gasoil adquirido que utilicen como combustible de las unidades afectadas a la realización del servicio.

La vigencia es para las adquisiciones de gasoil efectuadas y las Contribuciones Patronales devengadas desde el 19-06-01. A los fines de determinar el importe computable se procederá a considerar el monto de las adquisiciones de gasoil efectuadas en el mencionado mes de devengado.

En este caso el Impuesto a los combustibles es exclusivo del Tesoro Nacional y las Contribuciones Patronales al Sistema de Seguridad Social.

INDICE GENERAL

Prólogo	2
---------	---

INTRODUCCION

1. El Planteo del Problema	3
2. El Abordaje teórico y técnico-metodológico	5
3. Precisiones conceptuales. El índice de Desarrollo Humano	11

CAPITULO 1

Antecedentes históricos. Diagnóstico de las características del Sistema fiscal federal y el sistema de Recursos Fiscales.

1. Antecedentes Históricos	19
2. Como nace el reparto	24
3. Diagnóstico del sistema Fiscal Federal	36
4. El sistema de Recursos Fiscales	39
5. Clasificación Económica de los recursos	43
6. Deduciones de la masa coparticipable	49
7. La Coparticipación de Impuestos	55

CAPÍTULO 2

Gastos, Subsidios y Gasto Tributario.

1. El Gasto Público	62
2. Clasificador geográfico del Gasto	72
3. Los Subsidios	79
4. El Gasto Tributario	80

CAPITULO 3

Diagnóstico sintético de las distintas realidades sociales y económicas de las regiones que integran nuestro país.

1. La realidad Argentina en estadísticas	82
2. El Desarrollo Humano en la Argentina	93
3. Los desequilibrios regionales y la coparticipación federal de impuestos.	97

CAPITULO 4

Hacia un nuevo Federalismo Fiscal.

1. Hacia un nuevo Federalismo Fiscal	121
2. CONCLUSION	125

BIBLIOGRAFIA	134
---------------------	-----

ANEXO I Texto Ordenado ley 23.548	136
--	-----

ANEXO II Algunos casos de Detracción de la Masa coparticipable	151
---	-----

