

Miguel Angel Cuervo y Alieto Aldo Guadagni

# Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal

*Historia, Crítica y Propuesta*

Prólogo - Natalio Botana

Universidad de Belgrano  
Buenos Aires - Argentina

Cuervo, Miguel Angel y Guadagni, Alieto Aldo - Hacia un nuevo federalismo fiscal: historia, crítica y propuesta / 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Miguel Angel Cuervo, 2020. Libro digital, PDF/A. Archivo Digital: descarga ISBN 978-987-86-7392-9; 1. Finanzas Estatales. 2. Finanzas Provinciales. 3. Impuestos. I. Guadagni, Alieto Aldo. II. Título. CDD 336.2009

## **Autores**

**Miguel A. Cuervo** – Licenciado en Economía Política, UBA; BPhil Economics, Nuffield College, Oxford University; Ha sido profesor en la Facultad de Ciencias Económicas, UBA; en la Universidad Argentina de la Empresa, UADE; En el Ministerio de Economía de la Nación fue Director Nacional de Política Económica; Director Nacional de Finanzas; Director Nacional de Política Económica y Financiera Externa; en la Secretaría de Industria, Comercio y Minería de la Nación fue Director Nacional de Industria y Subsecretario de Industria; en la Secretaría de Energía de la Nación fue Subsecretario de Combustibles; Actualmente es Director de Investigaciones del Centro de Estrategias de Estado y Mercado A. C.; miembro del Consejo Consultivo de la Maestría en Procesos de Integración Regional, FCE, UBA y profesor titular de las asignaturas (i) Economía de la Integración y (ii) Temas de la Economía Internacional en la citada Maestría; ex profesor en la Maestría en Administración de Empresas de Base Tecnológica, FCE, UBA. Libros recientes: “El Cambio Climático-Un Desafío Mundial”, coautor (2017), editorial El Ateneo y “La Industrialización en la Argentina en el Siglo XXI – Política Industrial, Reflexiones y Propuestas”, coautor, (2019), editorial Azabache.

**Alieto Aldo Guadagni** - Contador Público Nacional, UBA; Magister en Desarrollo Económico, Ecolatina, Universidad de Chile; Master en Economía, Universidad de California, Berkeley, USA; Doctor en Economía, Universidad de California, Berkeley, USA; Ha sido Profesor Titular de la Universidad Católica Argentina, Instituto Di Tella; Escuela Superior de Negocios de Lima; Universidad de Bologna; Instituto Ortega y Gasset de Madrid: Facultad de Ciencias Económicas -UBA; Fue Embajador en Brasil y Director Ejecutivo del Banco Mundial. Ocupó cargos en la Provincia de Buenos Aires, como Ministro de Hacienda y Ministro de Obras Públicas. Ex Secretario de Recursos Hídricos, ex Secretario de Relaciones Económicas Internacionales, ex Secretario de Industria, Comercio y Minería, ex Secretario de Energía, en todos los casos en la Nación; vicepresidente de la Corporación de Empresas del Estado. Actualmente es Director del Centro de Educación Argentina de la Universidad de Belgrano; miembro de la Academia Nacional de Educación y de la Academia Argentina de Ciencias del Ambiente; Libros recientes: “El Cambio Climático-Un Desafío Mundial”, coautor (2017) y “Nuestro Futuro Depende de la Educación – Por una Educación Inclusiva y de Calidad”, coautor (2019).

**Natalio R. Botana** – Es Profesor Emérito en la Universidad Torcuato Di Tella, doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad de Lovaina y doctor honoris causa por la Universidad Nacional de Salta, la Universidad Nacional de Rosario y la Universidad Nacional de Cuyo. Es miembro de número de la Academia Nacional de la Historia y de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Obtuvo la Beca Guggenheim en 1979, el Primer Premio Nacional de Historia correspondiente a la producción 1982-1985 y el Premio Consagración Nacional en Historia y Ciencias Sociales en 1995. Recibió el Premio Konex de Platino en 1994 y 2004 y la Pluma de Honor que otorga la Academia Nacional de Periodismo en 2016. Ha sido visiting fellow en el St Antony's College de la Universidad de Oxford y profesor visitante en el Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid. Es miembro del Círculo de Montevideo y del Foro Iberoamérica. Entre su obra escrita se destacan “El Orden Conservador” (1977) y su último libro, “La libertad, el poder y la historia. Conversaciones con Fernando Rocchi” (2019).



***Los autores agradecen a la Universidad de Belgrano por haber facilitado la preparación de este estudio sobre el Federalismo Fiscal y por su aporte en la distribución del libro***

## Contenido

Prólogo.....	1
Introducción.....	7
I – Orígenes e Historia del Federalismo y del Federalismo Fiscal en el Mundo .....	10
II - Historia del Federalismo en el Pensamiento Occidental.....	15
III - Federalismo Fiscal.....	20
IV – Coparticipación Federal de Impuestos en el Federalismo Fiscal.....	25
V - Organización del Estado en una Nación con Descentralización Federal.....	29
VI – El Foco en la Coparticipación Federal de Impuestos como Instrumento del Federalismo Fiscal.....	31
VII – El Federalismo Fiscal en Tiempos de la Organización Nacional y el Centenario: Aspectos de la Política Tributaria .....	36
VIII – El Federalismo Fiscal entre 1935 y 1979: Distribución Primaria de la Coparticipación Federal de Impuestos .....	43
IX – La Génesis del Federalismo Fiscal Coercitivo: 1980 a 1987.....	51
X – La Historia Moderna de Nuestro Federalismo Fiscal (1988-2020) .....	53
XI – La Distribución Secundaria en el Federalismo Fiscal Cooperativo - 1935 a 1979.....	59
XII – La Distribución Secundaria en el Federalismo Fiscal Coercitivo -1980 a 1990.....	64
XIII – La Distribución Secundaria entre 1990 y 2002: Años de Federalismo Fiscal Coercitivo .....	71
XIV - Otra Vuelta de Tuerca al Federalismo Fiscal Coercitivo: 2003 a 2015.....	75
XV – Escasos Avances en el Período 2016-2020.....	80
XVI – Evolución del Marco Normativo de la Coparticipación Federal de Impuestos .....	84
XVII – Impuestos y Federalismo Fiscal Sin Transparencia: Década del '30 siglo XX a Segunda Década del siglo XXI .....	90
XVIII – La Coparticipación Federal de Impuestos en la Constitución Nacional de 1994 .....	93
XIX - La Tarea Pendiente: Cumplir el Mandato Constitucional de 1994 y Dictar una Nueva Ley Convenio para la CFI .....	98
XX - La experiencia reciente de otros países federales .....	102
XXI - Australia .....	104

XXII - Canadá .....	108
XXIII - Brasil .....	114
XXIV - Alemania.....	121
XXV– La Coparticipación Federal de Impuestos en Argentina: Una Visión Actual .....	125
XXVI - Reflexiones sobre la Distribución Primaria en la Coparticipación Federal de Impuestos y sobre el Gasto Federal en el Federalismo Fiscal.....	135
XXVII - La Coparticipación Federal de Impuestos y las Tres E: Equidad, Eficiencia y Eficacia ....	141
XXVIII - La Coparticipación Federal de Impuestos y la Visión desde las Provincias.....	147
XXIX - El Esfuerzo Fiscal de las Provincias .....	150
XXX - Federalismo Fiscal y la Ley Convenio.....	156
XXXI - Nueva Ley Convenio: Una Propuesta para un Sistema de Coparticipación Federal Equitativo, Eficiente y Eficaz .....	161
XXXII – El Primero de los Tres Temas de la Ley Convenio.....	163
XXXIII – El Segundo de los Tres Temas de la Ley Convenio .....	165
XXXIV - El Tercero de los Tres Temas de la Ley Convenio.....	170
XXXV - Advertencias y Atajos para una Nueva Ley Convenio .....	173
XXXVI - Nueva Ley Convenio: la Propuesta.....	177
CONCLUSIONES .....	185
ANEXO TABLAS.....	187
INDICE DE TABLAS Y GRAFICOS DEL TEXTO .....	188
TABLA 1 CRONOGRAMA CFI – DISTRIBUCIÓN PRIMARIA – 1980 a 1999 .....	188
TABLA 2 EVOLUCIÓN DE LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA – ASIGNACIÓN A PROVINCIAS .....	189
TABLA 3 COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS PER CÁPITA .....	190
TABLA 4 EVOLUCION RECURSOS DE COPARTICIPACIÓN – ley 14.788 (1959) .....	191
TABLA 5 COEFICIENTES FIJOS DE PRORRATEO POR PROVINCIA.....	192
TABLA 6 EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA DE IMPUESTOS A LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.....	193
TABLA 7 PARTICIPACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN EN LOS RECURSOS PROVINCIALES ....	194

TABLA 8 CANADÁ - TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL A LAS PROVINCIAS Y TERRITORIOS AÑO 2018 .....	195
TABLA 9 BRASIL - COEFICIENTES DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA - 2018.....	196
TABLA 10 LA “TIJERA” DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO PAÍS: EL QUE RECAUDA MÁS ES EL QUE GASTA MENOS.....	197
TABLA 11 DESIGUALDAD INTERPROVINCIAL EN LA DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA DE IMPUESTOS .....	198
TABLA 12 COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS Y REGALÍAS HIDROCARBUROS AÑO 2019 .....	199
TABLA 13 SITUACIÓN DE LA FISCALIDAD EN LAS PROVINCIAS POR GRUPO HOMOGÉNEO PRESUPUESTO EJECUTADO - AÑO 2018 .....	200
TABLA 14 INDICADORES DE LA SITUACIÓN FISCAL DE LAS PROVINCIAS GRUPO ALTO INGRESO – ALTA DENSIDAD EJECUTADO - AÑO 2018.....	201
TABLA 15 INDICADORES DE LA SITUACIÓN FISCAL DE LAS PROVINCIAS GRUPO ALTO INGRESO – BAJA DENSIDAD EJECUTADO - AÑO 2018.....	202
TABLA 16 INDICADORES DE LA SITUACIÓN FISCAL DE LAS PROVINCIAS GRUPO BAJO INGRESO – ALTA DENSIDAD EJECUTADO - AÑO 2018.....	203
TABLA 17 INDICADORES DE LA SITUACIÓN FISCAL DE LAS PROVINCIAS GRUPO BAJO INGRESO – BAJA DENSIDAD EJECUTADO - AÑO 2018.....	204
TABLA 18 ASIGNACIÓN DE RECURSOS TRIBUTARIOS RECAUDADOS POR LA NACIÓN .....	205
TABLA 19 INDICADOR DE EQUIDAD POBLACIONAL AÑO 2019 .....	206
Referencias y Bibliografía.....	207



# Prólogo

**Natalio R. Botana**

Este es un libro imprescindible para medir las graves falencias que aquejan al federalismo argentino. Falencias ubicadas en el plano político y fiscal. Este último aspecto sobresale en el texto que el lector tiene en sus manos. Sobresale sin duda porque, apoyados en sólido aparato cuantitativo, los autores traen de nuevo al debate público las promesas y obsesiones que atormentaban a Juan Bautista Alberdi, uno de los padres de nuestra Constitución.

Alberdi observaba en efecto que el estallido de la estructura centralista y burocrática de la monarquía borbónica dejó en suspenso la unidad de un territorio cuya cabeza, por herencia virreinal, era Buenos Aires. El camino en el Río de la Plata y, en general, en Hispanoamérica era pues inverso al de los Estados Unidos. Si en el norte las colonias en forma de estados fueron de la dispersión a la unidad, en el sur, marchamos de la unidad a la fragmentación. Una vez producida la fragmentación, las provincias que reclamaban su independencia hasta tanto se reuniera un congreso constituyente de factura federal, optaron por la forma republicana, dejando de lado los proyectos monárquicos que apoyaron tanto Belgrano como San Martín. En registro comparado se invertía de este modo el itinerario para perfeccionar la calidad republicana que proponía Madison en *El Federalista*: el ensanche territorial era para Madison positivo y necesario, tal como estipuló la Constitución Federal de Filadelfia de 1787; para nosotros, en cambio, el ensanche territorial produjo dos constituciones unitarias fracasadas en 1819 y 1826.

Para salvar este vacío, después de la caída de Rosas, Alberdi reformuló el federalismo de acuerdo con una versión que acentuaba los rasgos centralistas encarnados en el Poder Ejecutivo del Estado Federal. Según la sentencia de Bolívar, tan aplaudida en las *Bases...*, “los nuevos estados de la América antes española necesitan reyes con el nombre de presidentes”.

Esta propuesta es conocida; se la concebía como un medio pragmático para consolidar la unidad y, al mismo tiempo, retomaba una tradición “ejecutivista” como la llamó Joaquín de González que hundía sus raíces en las etapas previas a 1853. Estos rasgos reforzaron la importancia de una república fuerte, dotada de dos poderosos instrumentos de control como el estado de sitio y la intervención federal en las provincias. Había que poner en marcha los resortes de la unidad fiscal y la apertura del territorio a la promesa del progreso: inmigración, infraestructura, capitales. En suma, el sueño de transformar una sociedad tradicional y belicosa en una moderna y pacífica.

Tal vez cabría explorar cuál de estos proyectos contenidos en la fórmula del Estado federal logró prevalecer. ¿Qué prevaleció al paso de la historia?, ¿acaso fue la unión nacional como reza el Preámbulo de la Constitución?, ¿quizás fue la descentralización propia del Estado federal?, ¿o tal vez haya sido el designio de cambiar la sociedad con inmigración, educación y desarrollo? Es claro para quien esto escribe que prevaleció el primero y se consumaron parcialmente el segundo y el último. Aun así, es evidente que los medios políticos de la unidad tuvieron que afrontar un

obstáculo mayúsculo, el fantasma que atormentaba a Alberdi y que este libro retoma con maestría, materializado en un poder excepcional, superior en aquel momento al Poder Ejecutivo de la Constitución. Tal el “poder de Buenos Aires” que hizo gala de una resistencia notable y se tradujo en 1854 en un Estado independiente mientras no delegase su soberanía a un gobierno federal.

Fue una resistencia larga que se prolongó hasta 1880 en que, luego de cruentos combates urbanos, se federalizó la ciudad y, por tanto, se amputó la capital a la provincia. De capital provincial Buenos Aires pasó a ser capital nacional. En este sentido, la demora política en la formación del Estado nacional está a la vista. Son 80 años, a contar de 1810, jalonados por estas cuatro fechas: primero, Constitución de 1853; segundo, unificación fiscal con la reforma de 1860; tercero, federalización de la Ciudad de Buenos Aires en 1880; cuarto, nacionalización de la deuda pública después de 1890. Estos cuatro momentos trazaron una ruta de doble mano: por un lado, se iba hacia la unificación; por otro, hacia una mayor descentralización al dividir el poder político y económico de la provincia de Buenos Aires luego de federalizar la ciudad-puerto y de organizar, más tarde, el Banco Nación para desplazar al Banco de la Provincia. La “señora de los ríos”, según la bautizó Sarmiento en el *Facundo*, fue cediendo algo de su hegemonía. ¿Fue tan así?

A primera vista, se había alcanzado la tan deseada unificación y a la vez se había dado un paso importante en pos de un mayor equilibrio. La Provincia de Buenos Aires, amputada entre 1880 y la década del 90, cedía al Estado nacional el manejo de los recursos financieros y achicaba su peso determinante en las Juntas de Lectores para elegir presidente cada seis años. Con esto se pretendía corregir la disparidad abismal que de partida existía entre Buenos Aires y el resto de las provincias. Coexistían pues dos tendencias: la historia registraba la vitalidad del estallido territorial del antiguo régimen y, consiguientemente, el vigor de aquel federalismo republicano, acaso instintivo, pero no menos relevante; la geografía y los recursos económicos que entonces proveía el único puerto de ultramar en condiciones de operar (solo Rosario le hizo competencia más tarde), inclinaban en cambio el territorio hacia la centralización. Lo que vino después confirmó la fuerza de esa tendencia. Con motivo de una visita al país en el Centenario, un publicista español de nota, Adolfo Posada, constataba que el equilibrio federal que rompía Buenos Aires era mucho más acentuado que el que rompía Prusia en Alemania. Con los mismos años no faltaban publicistas locales –Rodolfo Rivarola, el más conocido– que alegaban que el federalismo era una fachada que ocultaba la realidad fáctica de un Estado unitario.

Tal vez una clave explicativa se encuentre en esa ruptura del equilibrio que, lejos de revertirse como en los 80 y 90 del siglo XIX, se acentuó a lo largo del siglo XX, hasta llegar a la situación que ahora soportamos. Hoy, en efecto, el federalismo no es una solución sino un problema, y esto es lo que nos proponen los autores de este libro. Al comienzo, la cuestión radicaba en el punto de partida y en una concepción metropolitana del poder federal poco compatible con las doctrinas del federalismo entonces en boga. Esto no fue óbice para que se manifestara la rivalidad entre el centro y la periferia. ¿Qué era el centro?: la fusión entre el poder nacional del

Estado y el poder de Buenos Aires, según lo llamaba Alberdi con aire condenatorio. ¿Qué era la periferia?: el conjunto de las 13 provincias entre las cuales sobresalían Córdoba y Entre Ríos al principio, a las que luego se sumaron Santa Fe, Mendoza y Tucumán. Pese a su enorme desarrollo –el caso santafesino es paradigmático– jamás la periferia logró contrarrestar el poder de Buenos Aires.

El federalismo argentino hizo de este modo las veces de un motor absorbente montado sobre tres ejes principales: las vías de comunicación, excepcionales para la época, que convergían hacia Buenos Aires; la presencia de un solo puerto, Rosario, capaz de compensar aquel monopolio impuesto por la geografía; y, por fin, las corrientes demográficas que, primero desde el exterior y luego desde el interior, aumentaron velozmente (en cifras que se cuentan por millones) el volumen urbano de los alrededores de la Capital Federal: en un palabra, la megalópolis bonaerense.

Claro está que el Estado nacional, gracias a la Ley de Territorios Nacionales, tenía los medios para promover un nuevo equilibrio federal, creando provincias en aquellos extensos territorios. En realidad, este proceso de provincialización que comenzó en la segunda presidencia de Perón prosiguió en los años 60 y culminó en la década del 80 del último siglo, generó una fragmentación todavía más pronunciada entre el centro y la periferia: un Rosario de distritos demográficamente pequeños, sobrerrepresentados en el Congreso y abundantes en empleo público, con hegemonías gubernamentales en muchos de ellos y escasa sustentabilidad fiscal. Al unitarismo fiscal se sumó pues este nuevo desequilibrio territorial.

Esta mirada pone en perspectiva las incógnitas que los autores nos proponen, analizando en particular el federalismo desde el punto de vista fiscal. Siempre, desde que se pensó y puso en práctica la teoría del federalismo político, la pregunta acerca de la escala geográfica de los territorios que participaban en el Pacto Federal (provincias, estados, cantones, etc.) inquietó a constitucionalistas y legisladores. ¿Cuál podría ser el equilibrio deseable entre esas unidades? En realidad, nunca lo hubo en términos absolutos. Por esas razones se concibió al Senado como el recinto donde albergar la paridad de representantes y a la Cámara de Diputados como la sede donde incorporar la disparidad derivada del número de habitantes de cada provincia. Los datos indican que, en la Argentina, la falta de respeto a dicha disparidad alcanza niveles alarmantes. Si la analizamos desde el ángulo de la sobrerrepresentación de los distritos más pequeños en la cámara de diputados, podemos comprobar que las seis provincias de las regiones pampeana y patagónica, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, con una población en conjunto superior a los 2 millones habitantes, reúnen treinta diputados, mientras la Provincia de Santa Fe, con algo más de 3 millones de habitantes, está representada por 19 diputados.

Por otra parte, según últimas cifras actualizadas, la Provincia de Buenos Aires es un leviatán demográfico que engulle el 38,65% de la población total. La capital, federalizada hace 30 años,

tenía una población aproximada a la de la Provincia de Buenos Aires, mientras la relación del número de diputados entre los cuatro distritos más grandes era razonablemente equilibrada. En 1910, la Provincia de Buenos Aires elegía 28 diputados; la Capital Federal, 20; Córdoba, 11; Santa Fe, 12. Después, a lo largo del siglo XX esa correspondencia se quebró. La Capital Federal (hoy C.A.B.A.) congeló su población en alrededor de 3 millones desde hace 70 años, mientras en la provincia bonaerense se iniciaba un espectacular ascenso: 2.066.194 en 1914, 10.865.408 en 1980, 13.827.203 en 2001 y 17.196.396 en la actualidad. Semejante crecimiento produjo una megalópolis (llamada Conurbano o Gran Buenos Aires) de 11.018.708 habitantes que contrasta con el resto de la población bonaerense de 6.176.688.

La suma de estos dos conjuntos, la concentración de los habitantes y los niveles de pobreza e indigencia, sobresalen en comparación con las condiciones que presentan las otras provincias. En términos electorales, la Provincia de Buenos Aires arrastra el 38% del padrón electoral de esta cifra. De esta cifra, los “cinturones” o “cordones” que rodean la capital retienen el 25%, en tanto el porcentaje restante corresponde al interior de la provincia. Se entiende entonces la magnitud del poder electoral bonaerense. Son tan grandes las diferencias que una sola intendencia del Conurbano puede contener en su seno el electorado de varias de nuestras provincias.

Más chocantes son los contrastes con los tres distritos que también se denominan grandes: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Las tres juntas no alcanzan a la Provincia de Buenos Aires. Habría que sumar el terceto de las provincias medianas –Mendoza, Tucumán y Entre Ríos– para igualar la gravitación bonaerense, que como se ve, no conoce rival.

Estos indicadores podrían sugerir la imagen de una política cambiante y en ebullición. Sin embargo, la provincia, en particular el Conurbano, está regida por un régimen mucho más conservador, con gobernadores que extraen su poder tanto de la protección del Poder Ejecutivo Nacional como del apoyo que, con sus más y sus menos, les prestan los intendentes. Entre ambas vertientes del poder los gobernadores hacen su faena. No es sencillo, porque mientras no se resuelva una contradicción entre poder electoral e institucional, la atmosfera bonaerense y, por carácter transitivo, la del federalismo entero estará atravesada por vientos de tormenta.

Por la reforma constitucional de 1994, la ciudadanía bonaerense se ha convertido en el máximo elector de nuestra democracia, de donde resulta que quien tenga en sus manos el poder electoral bonaerense estará muy cerca de controlar el poder electoral del país. Empero, el diagnóstico es incompleto porque ese poder electoral, probable productor de las mayorías nacionales, descansa sobre una ostensible debilidad fiscal. Los votos provenientes de la Provincia de Buenos Aires son abrumadores; sus recursos fiscales en cambio siempre flaquean. Subrepresentada en el reparto de impuestos de la coparticipación federal como dicen los autores, desde 1987 en que la Ley 23.548 “castigó a la Provincia de Buenos Aires con la pérdida del 23.3% de sus ingresos por coparticipación”, la Provincia es un gigante con una frágil columna vertebral. He aquí la

contradicción que se acrecienta en el escenario de unas poblaciones en el conurbano escindidas entre ricos y pobres: brillo del lujo por un lado y, pegada a ello, la oscuridad de la exclusión. Todo en un espacio urbano pequeño donde la población se amontona y se percibe asimismo hostigada por la inseguridad.

En una palabra: estamos inmersos en la megalópolis, la gran esfinge del siglo XXI, cuyos interrogantes en cuanto al destino del gobierno republicano habrán de impactar de lleno en nuestro porvenir cercano. Estos temas deberían estar a la orden del día y no lo están. Por eso este libro es un llamado de atención, porque persiste entre nosotros un temperamento rígido, propio de un conservadurismo que no contempla la posibilidad de modificar el diseño de ese magno distrito. Únicamente en los años 80 del siglo XIX, al precio de enfrentamientos sangrientos como hemos visto y sin reformar la Constitución (no era necesario, antes ni ahora) la Provincia de Buenos Aires cedió parte de su geografía en beneficio de la Capital Federal y de los territorios nacionales que se extendían hacia el sur y hacia el oeste de sus fronteras. Después de esos acontecimientos, nada o muy poca cosa: en 140 años la provincia se fue colmando sin plan ni políticas de descentralización (en el extremo de la indignación, a la que era tan proclive, Ezequiel Martínez Estrada propuso en varios escritos “desmantelar” esa “cabeza de Goliat”). Más allá de esos lamentos, los efectos de esa inercia se condensaron en una aglomeración que, si bien no llega a los niveles de poblamiento de San Pablo o Ciudad de México, plantea, en orden al federalismo, nuestro mayor problema político.

¿Cómo gobernar ese gigante demográfico y electoral?, ¿no habría llegado quizás la hora de pensar una división posible de la Provincia de Buenos Aires? La teoría sugiere al respecto dos caminos: el primero es el de la división y descentralización institucional; el segundo, en línea con esta hipótesis, el de la cooperación administrativa en materias claves como la seguridad. Cualquiera que sea el camino adoptado, es evidente que el país y el sistema representativo no pueden permanecer aletargados o cruzados de brazos frente a nuestra insuficiencia institucional. Tres conceptos de los autores de este libro deberían servir de guía para asumir un esfuerzo nacional que demanda ponerse de pie en medio de la declinación. El primero exige tomar conciencia con los datos a la vista de que estamos atrapados en un “laberinto fiscal”. Leyes y más leyes, convenios y más convenios, decretos y más decretos: todo conspira para producir este laberinto del cual, hasta el presente, no se puede salir.

El segundo concepto evoca un drama más profundo pues nos exige contemplar unas crisis encadenadas que están erosionando nuestros vínculos vitales en tanto sociedad y comunidad política. Nos dicen Cuervo y Guadagni que, en materia fiscal, el país “transita en la inconstitucionalidad”: esta deficiencia alude al hecho de la incompleta legitimidad que arrastra nuestra democracia. Si bien, luego de tantas caídas y recaídas en la violencia, hemos recuperado la legitimidad electoral de nuestros gobiernos, aún no hemos recuperado la legitimidad institucional que debería respaldarlo. Nos falta mucho. El indicador más elocuente de esta falla es la ilegitimidad que aqueja a dos instituciones económicas como son, por señalar las

fundamentales, la moneda y el orden fiscal. Dado que el ejercicio del federalismo es un factor decisivo del orden fiscal, los argumentos de este libro hablan por sí mismos.

El tercer concepto, en fin, es un reclamo que se une a las voces que no se resignan a vivir en medio de conflictos y disensos. Los autores reclaman elaborar “grandes consensos políticos de carácter fundacional”. Nada mejor que estas palabras en un contexto político donde corre con intensidad el estilo de la polarización. Este reclamo tiene la virtud de contar con una base empírica de sustentación. Muestran los autores los vicios y defectos del régimen fiscal del federalismo para desde allí poner en marcha una ética reformista. No es poco en un escenario en el cual las invectivas valen más que la sobria expresión de la razón pública. Un proyecto, en todo caso, que vale la pena adoptar y que este libro adopta.

# Introducción

## Planteo

El Federalismo como sistema político e institucional fue el régimen adoptado para la organización de la Nación a partir de la Constitución Nacional de 1853, pero el Federalismo Fiscal (FF de aquí en adelante, en el texto), es decir la relación entre el gobierno federal y las unidades constitutivas de la federación en cuanto a la asignación de los ingresos tributarios federales al Tesoro de la Nación y a las provincias, tuvo que esperar hasta 1935 para dejar atrás el sistema de separación de fuentes que venía desde mediados del siglo XIX e iniciar otro de concurrencia de fuentes y consecuentemente introducir un régimen de coparticipación federal de impuestos (CFI de aquí en adelante, en el texto). Desde el comienzo de la aplicación de este sistema la Argentina fue configurándose, en los hechos, como un país federal para el gasto público y unitario para la recaudación de tributos, un mecanismo que limitó crecientemente la autonomía de las unidades constitutivas y, a la vez, afirmando su estatus de Federación, fue apoderándose de fracciones crecientes de los recursos tributarios de la Nación con respecto a las provincias, un proceso que se acrecentó con el paso del tiempo.

**La Constitución Nacional de 1994 (CN en el texto) que confirma la adopción de un gobierno bajo la “forma representativa, republicana y federal”, en lo que respecta a la política fiscal de la Nación impone reglas que vienen a ordenar el sistema federal de distribución de ingresos tributarios entre el Tesoro de la Nación y las provincias, confiriendo rango constitucional a la CFI y dicta normas que vinculan a esta con la organización del Presupuesto General de la Nación (Cf. artículo 75, inciso 8 e inciso 2), remitiendo a un concepto principal de la CN que privilegia la búsqueda de la equidad regional, la solidaridad entre las provincias y entre estas y el gobierno central, otorgando prioridad “al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.**

En consecuencia, la CN 1994 define una organización para la armonización tributaria entre gobierno federal y unidades constitutivas, de la distribución primaria (i.e. Nación y provincias) de los recursos impositivos recaudados por el Tesoro de la Nación y para la distribución secundaria (i.e. para el caso de las provincias entre sí, incluyendo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – CABA), de carácter cooperativo. Para ello la CN 1994 ordenó dictar una “nueva ley convenio” (Cf. Disposición Transitoria Sexta) antes del final del año 1996, que vendría a poner fin a cuarenta y cinco años de FF coercitivo entre el gobierno federal y las provincias e impondría un régimen cooperativo. Los mandatos constitucionales aún no han sido atendidos y el sistema de reparto de ingresos tributarios, como así también el gasto federal, no responden al criterio cooperativo. Este es un hecho de graves consecuencias institucionales, pero también de fuerte incidencia negativa en el desarrollo económico y social de la Nación.

**En los hechos el país transita en la inconstitucionalidad y ha atravesado desde 1983 cinco administraciones constitucionales, un par de ellas que gobernaron por dos períodos consecutivos, mientras actualmente recorre una sexta, sin dar cumplimiento a la manda constitucional, despropósito que sigue dominando la escena del FF.** Si bien podría discutirse la razonabilidad de vincular un eventual sistema 'óptimo' de CFI con los altos objetivos de la CN, lo que no se puede es obviar la gravedad institucional y política que significa el incumplimiento de los mandatos constitucionales. La pregunta entonces es por qué no se ha dado cumplimiento a lo que la CN demanda, siendo que la realidad de la sociedad presenta evidentes anomalías.

El actual panorama fiscal nacional, enmarcado en el federalismo, es complejo y está alejado de los propósitos de la CN. En esta materia fiscal el país soporta la existencia de desequilibrios verticales (i.e. distribución primaria) y horizontales (i.e. distribución secundaria) no resueltos desde la sanción de la ley convenio de 1988, treinta años recorridos y la correspondencia fiscal está aún ausente, reafirmando que el que recauda no gasta (i.e. Tesoro de la Nación) y el que gasta no recauda (i.e. Provincias y CABA). La ausencia de correspondencia fiscal en las provincias y la CABA, un hecho que se ha agravado con los años, es un condicionante del FF. La incapacidad del sistema de CFI para asistir al desarrollo del interior del país, aplicado desde 1935, es lo que bloquea la correspondencia fiscal. **Los datos indican que las provincias gastan mucho más que su recaudación propia y dependen del gobierno federal para financiar sus funciones de gasto.**

El FF coercitivo, instalado a espaldas de la CN 1994, ha venido achicando la masa bruta coparticipable desde 1988 y, en los hechos, ha instaurado un sistema de distribución primaria de los recursos tributarios federales que cuenta con tres destinos: el Tesoro de la Nación, las provincias y la CABA y el Sistema de Seguridad Social, un instituto que convoca a ciudadanos de todo el país y de todo el espectro laboral público y privado. La reducción de la masa bruta coparticipable obedece a que el gobierno federal crea impuestos no coparticipables, más allá de los tributos al comercio exterior cuya asignación al Tesoro de la Nación consagra la Constitución Nacional desde 1853 y ratifica la CN 1994 y a que, además, se han reasignado alícuotas dentro de los impuestos coparticipables y coparticipados desviándolos a gastos de la Nación y del Sistema de Seguridad Social. Adicionalmente **el gobierno central ha intervenido de hecho y de derecho en la autonomía tributaria de las provincias, degradándola, a través de los 'pactos fiscales' inaugurados en los años Noventa y continuados en lo que va del siglo XXI.**

Esta deficiencia del régimen de CFI, que lo aleja de la eficiencia, la eficacia y la equidad, se ha instalado a partir de la vulneración del sistema de administración de recursos bajo el criterio de caja única por parte del gobierno federal, lo que facilitó la asignación discrecional de recursos y, además, permitió la adopción de continuas arbitrariedades. El 'laberinto' fiscal que domina el escenario de la coparticipación es la prueba de esta ineficiencia. El gobierno federal administra



impuestos, bases imponibles, alícuotas y asignaciones a funciones de gasto, de modo discrecional y arbitrario, acentuando los desequilibrios vertical y horizontal, impidiendo la correspondencia fiscal y quebrantando la autonomía de las provincias y la CABA, cosas que limitan la posibilidad de acceder a un sistema de reparto eficiente y eficaz. Más aún, instauran un régimen de asignación de recursos tributarios inequitativo. **El caso emblemático es la inequidad para con la provincia de Buenos Aires, facilitada por la ley 23.548 de 1988.**

#### *Organización del Libro*

**El libro analiza la política económica del FF que naturalmente comprende, en el marco de la organización de la política fiscal, la CFI y la ejecución del gasto público federal, pero el análisis y las propuestas de política se limitan al segmento de la distribución de tributos. Esto no implica ignorar que la rama del gasto federal, el otro componente del FF, es decisiva para el logro de los objetivos de integración territorial, cohesión social y desarrollo económico con igualdad de oportunidades.**

Una primera parte del libro analiza el sentido último del federalismo, su origen en el mundo y la filosofía política que lo fundamentó y su aplicación al caso argentino, introduciendo en ese marco la temática del FF. A lo largo de una segunda parte se revisa la evolución del sistema de CFI, presentando y analizando los datos que marcaron los años de federalismo fiscal orientado a una organización cooperativa (i.e. 1935 a 1975) y el largo período de FF coercitivo (i.e. 1976 a 2020). En esta parte se incluye un análisis de las disposiciones de la CN 1994 que, sabiamente, cubrió todos los aspectos críticos de un sistema de reparto de ingresos tributarios federales, esto es la búsqueda de eficiencia y eficacia en un marco de equidad distributiva.

**El libro concluye con una evaluación y propuesta de acciones necesarias para cumplir con los designios constitucionales. En este punto propone un mecanismo y régimen de organización normativa para concretar un nuevo mecanismo de CFI cooperativo, capaz de apuntalar un sistema eficiente, eficaz y equitativo.**

# I – Orígenes e Historia del Federalismo y del Federalismo Fiscal en el Mundo

## Federalismo

**La organización de los estados federales se caracteriza por la existencia de una constitución escrita en la que se le garantiza a los gobiernos locales o intermedios la permanencia en el Estado e independencia en términos de los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales. La constitución enumera y define los poderes otorgados al gobierno central, dejando los otros poderes a cargo de gobiernos de provincia o estados.**

Las entidades subnacionales (vg. provincias o estados) están representadas en la Nación en pie de igualdad con el gobierno central, en la cámara alta o senado. Los estados subnacionales participan en los procesos de reforma constitucional y, en ocasiones, las provincias deben presentar su adhesión a leyes y normas dictadas por el Congreso/Parlamento nacional y por el Poder Ejecutivo, respectivamente y ratificar su involucramiento. Provincias o Estados en los sistemas federales usualmente cuentan con sus propias constituciones que definen la estructura institucional de esas entidades subnacionales y los poderes que delegan a sus propias derivaciones municipales o comunales, los gobiernos locales. Estos acuerdos constitucionales provinciales o estatales operan, frecuentemente, como barreras que impiden la invasión política del territorio subnacional y preservan el manejo de sus autonomías y, de ese modo, afirman el entramado federal.

En algunos países federales (vg. Argentina e India, entre otros) el gobierno central se ha reservado poderes de rango constitucional que, ante situaciones graves, les permiten “intervenir” los gobiernos provinciales. En el caso de Argentina la intervención federal, considerada en el artículo 6° de la Constitución Nacional, debería responder a la necesidad de garantizar “la forma republicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o reestablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia”. En los hechos, la intervención, también llamada garantía federal, limita o suspende temporariamente y de modo coactivo la autonomía de la provincia para asegurar la unidad de la federación. La llamada garantía federal solo puede ejercerse en casos de disturbios serios contra el orden constitucional y en forma tal que no ponga en riesgo la soberanía compartida que es el sello distintivo del federalismo. En general la experiencia, aun en países con una democracia federal consolidada y de un alto nivel de desarrollo, muestra que el federalismo genera tensiones al interior de los países que, justamente, la institucionalidad y la democracia contribuyen a solucionar.

## ***Conceptos de Confederación y Federación***

En términos de política moderna, la confederación es considerada como una unión permanente de Estados soberanos con fines de acción común. Generalmente se origina mediante pactos escritos, para luego establecer normas o leyes específicas que regulen y rijan este vínculo. Las confederaciones suelen formarse para encarar asuntos de índole mayor, como la defensa, las políticas migratorias, la creación de una moneda común, la lucha contra la pobreza, la integración social, etc. Puede aplicarse al derecho internacional público como asociación entre Estados soberanos, pero también se utiliza en derecho privado para referirse a una forma de agremiación de varias asociaciones con un fin común. **La confederación se diferencia de la federación en que en la primera los miembros mantienen altas cotas de autonomía y el poder central está limitado, mientras que en la segunda los federados renuncian a una parte de sus competencias y el poder central es más fuerte.** Los estudios sobre la organización de estas formas institucionales, independientemente de los rasgos básicos de estas, muestran que no hay solo un tipo de modelo federal, sino varios y que el rasgo distintivo y necesario del federalismo es que represente una forma de gobierno que integre en una alianza a los estados constituyentes y al gobierno central.

Los términos federalismo, federación y sistemas federales han sido objeto de análisis desde el siglo XVIII y en el último cuarto de ese siglo se plasmó en la constitución de los EEUU, para avanzar y desarrollarse globalmente desde comienzos del siglo XX. El concepto de ordenamiento político federal combina reglas compartidas con reglas singulares, incluyendo principios que dividen la autoridad total en una nación entre unidades miembros (provincias o estados, generalmente), instrumentadas en una división territorial del poder entre esas unidades constituyentes e instituciones comunes que operan en búsqueda del bien común y confluyen en un gobierno central y, de este modo, dan forma a una federación. Es un enfoque clásico ver que esa división de poderes distribuidas en territorios de una nación, opera dentro de los límites que marca una constitución o carta magna cuya característica es que no puede ser alterada unilateralmente por las unidades constituyentes ni por el gobierno central. Una organización unitaria de una nación que desarrolle una descentralización del poder puede, en cambio, perder la concesión de no centralización simplemente con una acción legislativa del parlamento nacional, lo que se conoce como una moción de censura. No obstante, en las organizaciones federales, el poder del gobierno central puede operar acudiendo a interpretaciones de la constitución avaladas por el poder judicial de nivel federal y centralizar decisiones. Una línea fina divide el federalismo completo y 'un' federalismo ecléctico.

**Una 'confederación' implica un orden político con un peso del gobierno central menor que el que opera en una 'federación' y más dependiente de decisiones compartidas con las unidades constituyentes.** Siguiendo a Watts (2008) el formato típico de una 'confederación'

implica que, (i) las unidades miembros existen a partir de marcos legales instituidos; (ii) el gobierno central ejerce una autoridad delegada emanada de las unidades constituyentes; (iii) algunas decisiones ya delegadas que conceden cierta autonomía al gobierno central, están sujetas a veto por los poderes originarios; (iv) las decisiones del centro conciernen a las unidades pero no a los ciudadanos que, por su parte, lo son de las unidades; (v) el gobierno central, por lo general, carece de bases electorales propias, independientes y lo mismo sucede con las bases fiscales de recaudación de tributos y de gastos y (v) las unidades parte no ceden la autoridad al centro con carácter de permanente. Ejemplos clásicos de confederaciones son los de los estados de Norte América entre 1776 y 1787 y el caso de Suiza entre 1291 y 1847; en la actualidad el ejemplo más evidente es el de la Unión Europea, aunque también se le asignan algunas funciones de una federación.

Un refinamiento del análisis explica que existen federaciones simétricas en las que las unidades parte tienen los mismos límites de poderes y también existen países organizados como federales pero asimétricos en los que los límites de las unidades constituyentes no son iguales ni pesan del mismo modo y pueden mantener derechos específicos sobre su lengua, la cultura y, según le ceda el gobierno central, también pueden ejercer políticas fiscales con cierto grado de libertad (vg. Rusia, Canadá, España e India). Asimismo, el federalismo puede ser separado o cooperativo. El primer caso aparece, usando el ejemplo de EEUU, cuando los senadores representan a los ciudadanos del Estado que los votan, pero no al Estado en el que viven (ver la Constitución de los EEUU, artículo II, sección 1). El segundo caso puede efectivizarse a través de incorporar a representantes de la unidad constituyente en puestos ejecutivos, legislativos u organismos centrales que adoptan decisiones políticas o económicas por mayorías.

La literatura distingue dos distintos modelos de federalismo, dentro de un esquema en el que las unidades constituyentes y el poder central permanecen unidos en la Nación, pero distribuyen los poderes entre los dos centros de política. Estos dos sistemas, en su turno, llevan a variados sistemas de FF. En un caso se trata de órdenes políticos federales que se guiaron para su formación por la idea de ‘caminar juntos’ (i.e. *coming together*), sumando las unidades constituyentes y el gobierno central en un mecanismo que asegura a los estados o provincias un mayor control de los actos del poder central a través de agrupar los poderes de las unidades independientes y el centro; este es el caso actual de los EEUU, Canadá, Australia y Suiza. **El ejemplo de EEUU es un clásico de una federación de Estados, que eran precedentemente independientes y soberanos en sus territorios y decidieron formar una federación.** Los territorios estatales no pueden ser modificados por el gobierno federal. El otro orden político federal adhiere al modelo llamado ‘mantenerse juntos’ (i.e. *holding together*) e implica el tránsito hacia un alto grado de descentralización a partir de un cierto poder unitario o concentrado lo que, generalmente, ocurre en países en los que existen unidades independientes con fuertes rasgos

separatistas y en los que el poder central privilegia la unidad de la nación. En este modelo de federalismo suele suceder que las distintas unidades retienen y/o reciben diferentes rangos de poder y grados de libertad para usar sus poderes políticos y, eventualmente, fiscales. **Existen dos ejemplos claros de esta organización y son Bélgica que reúne a las regiones de Flandes y Valonia en la nación belga y España que mantiene dentro de la nación a los vascos, los catalanes, los gallegos y los valencianos.** En estos países la federación y el federalismo se dan entre un gobierno central que retiene más poderes que las unidades constituyentes, pero el poder es compartido con estas a fin de integrar comunidades con alto grado de diversidad.

La India, que fue señalada durante décadas como otro ejemplo de este modelo, ahora ha modificado su posición volviéndose un país federal del tipo 'caminar juntos', operando dentro del llamado 'federalismo asimétrico'. Hasta 2019 la región-estado de Jammu y Kashmir gozaba de un estatus especial que otorgaba autonomía y, en algún grado autarquía, pero ahora (2019) el gobierno central modificó la Constitución y derogó el artículo que generaba los privilegios regionales y los volvió un territorio de la Unión. El caso es que el federalismo en India si bien es del formato 'caminar juntos' lo es de un modo peculiar: la Constitución otorga al Parlamento nacional poderes para admitir nuevos Estados, crear nuevos Estados, alterar sus límites territoriales y sus nombres y unir o dividir Estados. La comparación entre el federalismo en EEUU y el de la India brinda enseñanzas para Argentina. La Corte Suprema de la República de la India, en un fallo reciente señaló que la Constitución contenía varias provisiones que permitían al gobierno central revocar y/o limitar el poder de los Estados. En EEUU los alcances del poder central están definidos y lo que no se expresa explícitamente en las normas constitucionales, el resto de lo que el gobierno federal se reserva, es un derecho para los Estados. En la India el proceso es inverso, siendo que el poder para legislar de un Estado en un campo no especificado en la Constitución recae en el Parlamento Nacional. Más aún, en materia de política fiscal el poder de los Estados para recaudar recursos propios es limitado, dando lugar a un alto grado de dependencia del gobierno central, que canaliza fondos a los Estados con carácter de asistencia financiera. Estas son las razones por la que en muchos análisis se considera a la Constitución de la República de la India como 'cuasi – federal'. En realidad, el modelo federal de la India califica como 'federalismo asimétrico', solo con algunas cercanías a los casos de Bélgica y de España.

La versión completa de la relación del poder central con los poderes locales es más compleja, dado que en la India existen Territorios de la Unión propiamente dichos, algunos de los cuales tienen legislaturas y otros no. En alguna medida son similares a los viejos Territorios Nacionales de Argentina que fueron transformándose en provincias a lo largo de las décadas de los '40 y '50 del siglo XX. Existen numerosos casos de países en los que grupos étnicos, religiosos, culturales

y otras varias características de singularidad que también se integran en federalismo asimétrico, en los que las regiones donde se localizan carecen de poder legislativo, administran un poder limitado otorgado por el gobierno central y sin potestad fiscal alguna. En la práctica son unitarios.

## II - Historia del Federalismo en el Pensamiento Occidental

El federalismo, palabra que viene del latín *foedus*, que significa liga, tratado o unión, palabra que a su vez reconoce como antigua antecesora a la voz del latín *fides*, que significa confianza, convoca a dos modelos generales de gobierno que, teniendo matices, se identifican con el caso de (i) 'mantenerse juntos' (i.e. *holding together*), también llamado en la literatura reciente 'nuevo federalismo', que adopta una idea de descentralización que asigna responsabilidades descentralizadas a los gobiernos locales y con (ii) un segundo modelo conocido como 'caminar juntos' (i.e. *coming together*), que en los casos adoptados por algunas federaciones ha mantenido grados de libertad locales arraigados en su historia, su cultura y hasta en la religión; los ejemplos que se citan para esta clase de federalismo lo aplican a Canadá, la Unión Europea y a los EEUU. En este último caso, las autonomías propias del modelo 'caminar juntos' entre antiguas comunidades y un estado nación naciente, obedeció a su historia que, en el caso específico de los EEUU, encuentra su federalismo como fundado en la relación de las colonias inglesas de América del Norte y la corona de Londres, de la que dependían individualmente lo que implicó que cada colonia era descentralizada desde su origen y así fueron los Estados de ese país federal que consagraron su federalismo (Cortés Conde, 2011).

**Un grupo de los estudios sobre el tema considera que la historia del federalismo comienza con la experiencia de EEUU, lo que puede aceptarse en términos de su concreción en un país de gobierno federal maduro y organizado políticamente sobre bases sólidas. No obstante, es claro que la visión desde las ideas y los fundamentos desde la filosofía política y la propia política debe reconocer la existencia de aportes intelectuales que dieron base al federalismo y que se conocieron en los siglos XVIII y XIX, sin que estuvieran relacionados al caso del país de América del Norte.** El pensador a quien se le atribuyen los estudios metodológicamente complejos y completos sobre federalismo fue Charles-Louis de Secondat, Barón de Montesquieu, quien escribió su tratado hacia 1748 introduciendo la idea y la semántica del federalismo, antes de la independencia americana, sentando las bases políticas de este sistema de gobierno al que llamó de ese modo, tomando el ejemplo de la unión de las ciudades-estados de Grecia a la que nombró como 'federativa'. Fue Montesquieu el primero en promover la idea del federalismo en el contexto de la política moderna, pero no fue el origen de los pensamientos federalistas en la historia moderna. Argumentó en su estudio en favor de acuerdos confederales entre comunidades que combinaran lo mejor de las unidades políticas pequeñas y de las grandes, evitando cualquier desventaja para las dos constituyentes. Su visión fue que una república confederada, mientras estuviera sujeta a la división de poderes, permitiría una homogeneidad de comunidades y una identificación de intereses de las unidades pequeñas que, a su vez, contribuiría a solidificar la seguridad externa a partir de la consolidación del interior confederado. Además, el agrupamiento de pequeños estados operaría como una garantía para

combatir un eventual intento de abuso de poder originado en el centro de la confederación. Sin embargo, fue Johannes Althusius, filósofo y teólogo calvinista, considerado el pilar original del pensamiento federalista, quien en 1603 mientras luchaba por la autonomía de la ciudad de Emden en la que habitaba, ubicada en la Westfalia (actualmente Francia), donde enfrentaba al emperador católico y al señor provincial luterano desde su formación y posición básicamente calvinista, desarrolló, formalizó y escribió una teoría política de las federaciones no sectaria y no partisana, sino contractualista no religiosa, rechazando la teocracia. Privilegiaba la discrepancia y la diversidad por encima de los poderes políticos de la religión. En el pueblo, según su visión, considerado un cuerpo corporativo asentado en comunidades territoriales, residía el derecho otorgado por Dios para resistirse a los gobernantes no legitimados (Kincaid, 2003).

Era claro para los pensadores de la época que veían emerger de la historia y ser avalado por el fundamento religioso, que la interdependencia de los hombres que habitaban en comunidades debería prevalecer sobre el individualismo y sus intereses. La autonomía pretendida no buscaba consolidar individuos sobre regidores autócratas. Althusius, basándose en la idea de la alianza entre Dios y los hombres sostuvo que las familias, las asociaciones gremiales, las ciudades, las provincias y los estados debían su legitimidad a la tarea de promover una vida de santidad y de bienestar para todos los miembros de esas comunidades. De ese modo, expresaba que las asociaciones debían ingresar en acuerdos seculares y vivir mutuamente en paz buscando el bien común. A esto lo llamó cumplir el *pactum foederis*. Las interpretaciones posteriores y hasta la actualidad del llamado *pactum foederis* remiten a pactos para finalidades comunes, en un marco donde las partes constituyentes conservan su integridad guiadas por el compromiso y la responsabilidad. Estas dos virtudes que deben investir el federalismo constituyen el compromiso básico de la convivencia política y deben preceder la Constitución, dado que son el fundamento de la organización política.

**El filósofo Emanuel Kant (1795), que junto a J. Althusius y Pierre-Joseph Proudhon han sido considerados pilares del pensamiento federalista, planteó las ventajas de un acuerdo de Paz Perpetua basado en la coincidencia de estados libres en formar una federación pacífica, en lugar de apelar a tratados de paz o a la formación de estados internacionales.** Se diría hoy que su visión se basaba en un optimismo de la voluntad, dado que sostenía que este tipo de federaciones deberían evitar instituciones y reglas que limitaran la autonomía de los estados constituyentes. El desarrollo en favor de federaciones de estados formulado por Kant se fundaba en evitar dictadores que impulsaban guerras y fomentar democracias en convivencia pacífica, en convivencia con reglas internacionales y respeto a los derechos de los ciudadanos, pero su visión no alcanzaba a plantear la estructura del estado federativo. El filósofo pensaba en términos de moral imperativa para la sociedad, pero no en función de organizaciones de los estados.



**Por su parte, el aporte de Pierre-Joseph Proudhon a las ideas federalistas se dio con independencia de los escritos de Montesquieu y de Kant**, aunque fue dado a conocer hacia 1860. Su idea federalista se formó a partir de la experiencia de la Revolución Francesa. De ese tiempo adoptó el formato de federación como el de una ‘fraternidad’ emergiendo de un movimiento natural y colectivo de unidad, una suerte de “espontánea armonía de intereses” en las comunidades originales que vendrían a reemplazar el despotismo. Así, el fundamento de la idea de Proudhon sobre federalismo tendría bases sociales y no religiosas o fundamentalistas acerca de preservar la autonomía de los estados o comunidades locales per sé. Además de la conceptualización original de Montesquieu, fue la visión de Kant y de Proudhon lo que inspiró el movimiento en favor del pensamiento federal, pero en el final, fueron los *Federalist Papers* (Documentos Federalistas) de los Estados Unidos, presentados por los ‘padres fundadores’, los que dieron origen al federalismo moderno y sobre todo al federalismo político como organización real del poder.

**En los hechos, el logro más relevante del federalismo en la era moderna fue el modelo constitucional incluido en la Constitución de los EEUU de 1787, después de dictados los “Artículos de la Confederación – 1781”, el acuerdo de los trece Estados que luchaban por la independencia de Gran Bretaña que planteaba una asociación débil, la Convención Constitucional de los Estados Unidos de mayo/septiembre de 1787 fue decisiva para la adopción de la Constitución de 1789.** En sus debates fue analizado el caso de riesgos y beneficios de adoptar el sistema federal o el confederal que, como se sabe, asumió finalmente la organización federal que implicó que la unidad llegaba a los ciudadanos de los Estados y no solamente a los Estados, las unidades constituyentes. James Madison, Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, los autores de los Documentos Federalistas (1788), argumentaron fuertemente en favor de engranajes y trabas federales como base del federalismo, pero coincidieron con la visión de Hume en que un gobierno central de una federación de numerosos estados sería una defensa firme ante la posibilidad de que el Centro deviniera en una tiranía y que, siendo varios Estados, todos se controlarían entre sí. David Hume, filósofo y economista, no veía a la unión de muchos estados pequeños como virtuosa y, hacia 1752, abogó por las ventajas de un estado grande y democrático que albergara unidades constitutivas pequeñas, pero que contuvieran legislaturas regionales y un parlamento central y también unidades judiciales del mismo orden. Una nación de gran tamaño y organización federativa evitaría que el interés público fuera agredido por la “intriga, el prejuicio y la pasión”, asegurando el bien común, afirmaba.

Es interesante tomar nota de que en los Documentos Federalistas, entre los temas que buscaban ser evitados como propios de un gobierno tiránico sostenido por “mayorías apasionadas” se citaron, entre otros, “el entusiasmo por la emisión de papel moneda, por la abolición de deudas,

por la división igualitaria de las propiedades y la consecución de proyectos impropios o equivocados, dado que es menos probable vulnerar el gobierno central de la Unión que presionar a miembros específicos de la Unión”. Los ‘federalistas’ abogaban por la autonomía de las unidades constituyentes hasta un punto en que los poderes se asignaran correctamente de modo que los gobiernos locales estarían mejor preparados para atender circunstancias locales y para rechazar intereses particulares, pero esto operaría dentro de un gobierno central fuerte y con poderes nacionales. En una suerte de definición fuerte de este tipo de federaciones, los ‘federalistas’ pujaban por una importante obligatoriedad de cumplir las normas y la aplicabilidad directa de decisiones del Centro a los individuos. Ignoraron entregar un poder de veto a los Estados. El gobierno central debería asumir el contralor de la defensa de la nación y la administración de la justicia civil y criminal.

**Años después de la Convención Constitucional de los Estados Unidos, el filósofo y economista John Stuart Mill expresaba (1861) un conjunto de tres requisitos necesarios para la instalación de una federación exitosa:** (i) “suficiente simpatía mutua de raza, lenguaje, religión y, sobre todo, instituciones políticas, que lleven a un sentimiento de identidad en cuanto a intereses políticos; (ii) ninguna unidad constituyente debe ser de una importancia tal que pudiera no necesitar del poder de la Unión para la defensa de las fronteras y que, además, pudiera pensar en plantear una guerra de secesión y (iii) una equivalencia entre las unidades constituyentes que evitara el dominio de un Estado sobre otro. Partidario del federalismo, abogó por ello en función de observar que impulsarían el comercio interior, desestimarían las agresiones inter estatales y evitarían la guerra y sus costos. La síntesis podría expresarse como un gobierno central fuerte y una cesión de derechos políticos controlada hacia las unidades constituyentes.

Hacia mediados del siglo XX, un conjunto de científicos políticos que estudiaron el futuro del federalismo en los EEUU, derivando fuerte influencia hacia Europa Occidental, modificaron el enfoque analítico del federalismo que venía concentrado en un enfoque normativo, básicamente democrático y liberal, para complementarlo con otro enfoque más empírico y propio de los estudios del federalismo positivo. Es cierto que este debate de marco teórico se centralizó en el caso de Estados Unidos de Norteamérica, pero relanzaron un debate que tomó vuelo internacional a partir de los enfoques de cuatro académicos de las ciencias políticas, i.e. William Livingston (1723/1790) con su visión del federalismo como una cualidad de la sociedad; Carl Friedrich (1968) que vio el federalismo como un proceso en evolución permanente; Kenneth Wheare (1980) que planteó el federalismo como un asunto de grados y Daniel Elazar (1991), que concibió el federalismo como ‘participación’. Todos esos enfoques aparecen reflejados actualmente en la amplia gama de federalismos que utilizan los países con organización política federal. En ese orden de reflexiones, pero complementando el arco del análisis político, **no**

puede dejar de citarse el ordenamiento federal desde y para la economía originado en los aportes de Richard Musgrave y Wallace Oates, (Musgrave, 1961 y Oates, 1999) que dieron forma a la rama del 'federalismo fiscal'. Este aspecto del federalismo domina el estudio de los sistemas federales en los países de federalismo aún en formación, alejados de la estabilidad de países democráticos maduros.

### III - Federalismo Fiscal

#### Concepto

**El FF puede verse como la dimensión económica del Federalismo, abarcando la fiscalidad en sus dos segmentos, el de la asignación de los gastos del gobierno central y el de la obtención de los recursos para financiarlos, principalmente vía recaudación de impuestos.**

El término federalismo fiscal tiene un significado diferente del uso que se le otorga en la ciencia política que, en una definición clásica, refiere a un sistema político cuya constitución garantiza algún grado de autonomía a los poderes de las provincias (o locales), pero deja el control general en el poder central. Para la economía, el sector público tiene variadas implicancias federales, tanto en los gastos y en la provisión de servicios públicos como en los ingresos tributarios. En las constituciones de los países federales de economías maduras y desarrolladas, los aspectos económicos son planteados de modo general a través de objetivos claves del desarrollo y la equidad, pero también son tratados en detalle, inclusive dictando medidas tributarias y su uso federal.

Salvo en los trabajos seminales de los citados economistas Musgrave y Oates y otras excepciones, es mayormente aceptado que el término FF se limita a los temas presupuestarios del sector público federal. En la economía del federalismo, en realidad, el caso del federalismo fiscal envuelve todos los temas vinculados con la estructura vertical del gobierno nacional y la equidad horizontal, entre los gobiernos subnacionales. **La base conceptual del FF en realidad, se encuentra en la aplicación del llamado principio de subsidiaridad, cuyo desarrollo e introducción en las políticas públicas se debe al filósofo y religioso Tomas de Aquino (siglo XIII) y es usualmente presentado como que "el ente mayor no haga lo que pueda hacer el ente menor". De aquí se sigue uno de los principios y fundamentos que explica la Iglesia Católica, la subsidiaridad.** Ese principio sostiene que los problemas del bien común y sus soluciones deben ser atendidos de la forma más cercana posible y no llevarlos a niveles de gobierno regional o nacional. No atenerse a este principio implicaría una ineficiencia social, de valor social, que el Estado debe solucionar. Este principio sugiere que si se ignoran las demandas de las unidades fundamentales (i.e. familia, región, cultura, territorio), el bien común que nace y se sostiene en el *affecto societatis* puede ser reemplazado por las ideologías y los intereses que terminan en una ineficiencia a valor social en el uso de los recursos. Aquí se encuentra una derivación práctica del principio de subsidiaridad que consiste en la definición y asignación de los servicios de salud, seguridad y educación.

**La descentralización fiscal en el modelo de la Unión Europea ha adoptado este principio rector como sostén del eje institucional pertinente. La subsidiaridad ha sido formalmente incorporada a las discusiones que derivaron en el Tratado de Maastricht, asentado en los**

desarrollos del siglo XX de la filosofía católica en el campo social. La expectativa es que los gobiernos estatales-provinciales y locales, estando más cercanos a las preferencias de la comunidad encontrarán mejores mecanismos para proveer estos servicios públicos arriba citados. El sector público en los países federales y varios países unitarios se ordena en diferentes niveles, lo que lleva a buscar alinear los instrumentos y responsabilidades fiscales con la operación del nivel apropiado del gobierno. Parafraseando a Alexis de Tocqueville en su visión del comienzo del siglo XIX, el federalismo necesita que se combinen las ventajas de las grandezas y de la pequeñez de las naciones, lo que demanda conocer cuáles instrumentos es mejor mantenerlos centralizados y cuáles deben ser descentralizados. Este es uno de los objetivos del federalismo fiscal.

**Siguiendo al Papa Pío XI puede afirmarse que, así como es equivocado quitarle al individuo la posibilidad de conseguir logros a los que puede alcanzar según sus capacidades, también es un error adjudicar a altos rangos de la administración pública, central o regional, tareas y recursos que pueden ser utilizadas por comunidades de menor porte y rango menor.** Obviamente no es fácil encontrar el equilibrio que maximice el bienestar social en una comunidad bajo el principio de subsidiaridad. Además de la restricción de la asignación de fondos escasos a necesidades superiores y de múltiple utilización, debe considerarse el nivel de desarrollo humano en las diferentes unidades constitutivas y, contemporáneamente y en los países federales de menor desarrollo relativo, las diferencias en los niveles de desarrollo económico.

En el mundo de los estados federales es donde mayoritariamente se desarrollan los esquemas de federalismo fiscal. En ese mundo de países organizados federalmente existen sistemas de poder compartido para imponer impuestos y definir una política tributaria para todo el territorio, entre el gobierno central y los gobiernos y queda a verificar si la federalización de las finanzas públicas (tributos y gastos) del gobierno central es una herramienta útil para el crecimiento económico, para alcanzar un nivel de redistribución de ingresos equitativo y para una asignación eficiente de los servicios públicos. Un punto que aquí no se considera es si el sistema federal es superior al unitario. **En el FF se presenta un dilema y es la definición de cómo deben ser asignados los poderes para recaudar tributos y atender los gastos entre la administración central y los niveles más bajos de gobierno como son las provincias-estados y las municipalidades o gobiernos locales. En general hay diferencias según se trate de países desarrollados o en desarrollo.**

Los países desarrollados que, en general no tienen desequilibrios macroeconómicos estructurales, enfrentan escasos problemas de eficiencia y eficacia en el manejo de los impuestos y los gastos. Además, el tema de la distribución de ingresos no tiene un nivel de inequidad que configure un problema social y político inabordable. En los países en desarrollo,

en cambio, los problemas macroeconómicos como el caso de los saldos del presupuesto y del balance de pagos, están presentes como un eje estructural y en general se manifiestan como déficits gemelos. En ese marco, muchas veces también agravado por una fase recesiva del ciclo de negocios, la administración de la política tributaria se vuelve ineficiente, la evasión fiscal reduce la capacidad de gasto especialmente en las inversiones públicas y en cuanto al gasto público, este resulta dominado por los gastos corrientes que, a su vez, tienen un alto componente de salarios y de aportes al sistema de seguridad social y de retiro. En ese contexto se vuelve difícil sostener la provisión requerida de los servicios de salud, seguridad y educación. Este hecho profundiza la inequidad en la distribución de ingresos típica de estas economías, al ofrecer servicios públicos en menor cantidad y calidad que la necesaria para la sociedad.

Si bien los países federales tienen la posibilidad de aplicar el principio de subsidiaridad en ambas ramas de la fiscalidad, es decir recaudar de su comunidad local sabiendo las limitaciones económicas y las repercusiones sociales y gastar en función de las demandas, pero en la proporción en que dispongan de recursos, el grado de subdesarrollo de las comunidades puede ser un escollo estructural para que ambas ramas del FF funcionen correctamente y aun para que simplemente funcionen.

### ***Breve Historia del Federalismo Fiscal***

El principio del FF sugiere que el uso más eficiente de los recursos y la asignación de gastos públicos más efectiva, responden a la existencia de estructuras descentralizadas de gobierno que tengan una alta capacidad para internalizar las llamadas economías externas de obras públicas indivisibles y de la captación de recursos que no afecten la eficiencia asignativa privada. Las decisiones de recaudación y gastos siempre son adoptadas por la administración central y esta si bien puede pertenecer a un gobierno democrático, no necesariamente puede alinear sus intereses con los de la comunidad. En el FF se privilegia la obtención de una elevada, si no máxima, eficiencia y, además, la decisión de recaudar cuánto, cómo y de quién y de gastar cuánto, dónde y en qué depende de una burocracia profesional y entrenada guiada por el bien común. En la medida que la búsqueda de eficiencia esté satisfecha, otros dos objetivos propios del Federalismo entran en juego y se trata de la protección de los derechos del individuo y de la participación política igualitaria.

**La descripción de William Oates en su clásico estudio del FF (op. cit. 1999), informa que el gobierno central tiene asignada la responsabilidad de llevar adelante aquellas actividades públicas que generan importantes externalidades que, a su vez, devienen del gasto en comunidades dispersas y de inversiones no divisibles que producen beneficios para los miembros de la sociedad objetivo, no absorbidos equitativamente y no pagados (i.e. no tienen precios ni pasan por el mercado) y su remedio es básicamente fiscal. En**

cambio, los gobiernos locales usualmente deben atender las demandas de aquellas otras actividades públicas en las que no hay derrames ni externalidades que discutir. Para la economía, el FF que descentraliza decisiones en jurisdicciones de menor porte está justificada, lo que se debe a que impulsar la producción a medida de las necesidades de localizaciones pequeñas genera un mayor bienestar que el que proviene de una decisión centralizada de asignación que termine en un nivel uniforme de producción a través de todas las jurisdicciones.

En EEUU el federalismo fue resuelto en la Constitución, que incluye principios de eficiencia y equidad, pero que atravesó diferentes mecanismos a lo largo de los años. En los pasados dos siglos se pasó de un período de ‘dualismo’ (1790 – 1860) en el que el gobierno federal y los estados tuvieron responsabilidades similares, tanto en la recaudación como en el nivel y composición del gasto a otro de ‘federalismo centralizador’ (1860 – 1933) en los que fue creciendo el compromiso de las responsabilidades federales y un tercer lapso de ‘federalismo cooperativo’ (1933 – 1964) que fue marcado por un fuerte aumento de los programas sociales que se iniciaron con la Gran Depresión de los años ‘30 del siglo XX. Finalmente, a partir de 1965 se inicia un largo período de ‘federalismo creativo’ en el que el gobierno federal se involucró crecientemente en problemas de los estados y de los gobiernos locales.

Este ‘federalismo creativo’ tomó la forma de una explosión de ayudas federales, estatales y locales para programas no solo de protección social sino de asistencia en proyectos productivos. Esta expansión de gastos subsidiados desde el gobierno federal introdujo un fuerte descalce entre los costos y los beneficios obtenidos por diferentes gobiernos locales, a partir del uso del financiamiento federal.

**FF está asociado a los esquemas de gobierno multinivel. Un caso significativo es el de la Comunidad Económica Europea (1957), que devino en la Unión Europea (1982) y en la Unión Monetaria Europea (2001) y que incluye el FF a través de la rama del gasto comunitario como un componente clave de la nivelación de ingresos de los territorios y de la población.** La operación multinivel de FF en la Unión Europea se canaliza a través de los Fondos de Cohesión y del Comité de las Regiones, que se administra contando con la participación interesada de los países involucrados y de las regiones y gobiernos locales concernientes. Esta práctica está en aplicación en el siglo XXI. Los Fondos de Cohesión y estructurales-regionales que operaban en el siglo XX, se administraban en dos niveles. Uno era el de la Comisión Europea y el otro el de los países que recibían la asistencia financiera comunitaria. El grado de eficiencia de este gasto económico con objetivos sociales, nunca bien medido, sugería una notoria pérdida social básicamente concretada dentro de los países receptores. La modificación del criterio para asignar fondos, incorporando los ‘locales’ y consagrando el multinivel, mejoró sustancialmente la efectividad del gasto, en función de los objetivos de desarrollo y equidad.

La idea y expresión del caso 'multinivel' vino a llenar el espacio pseudo federal que existía en la Unión Europea, asociándose a los conceptos de Federalismo Fiscal ya analizados. Hubo intentos de FF anteriores. Concretamente la propuesta de Jacques Delors de los años Noventa (siglo XX) de sumar un intento de federalismo en la integración, consagrado en un programa denominado 'federación de estados-nación'. Actualmente, en el caso de gobiernos multinivel la complejidad que deviene de un mundo globalizado llevó a tener que recurrir a gobernar procesos de integración económica y fragmentación productiva, lo que demanda una reorganización de las instituciones.

Este fenómeno afecta más al mundo interrelacionado por el comercio y los movimientos de capitales, que al conjunto de países en desarrollo cuya participación en el circuito de la economía internacional es de menor intensidad. En lo que refiere a la teoría del FF en su fase actual, el gobierno multinivel incluye, en el marco del gobierno doméstico y del campo internacional, el enfoque funcional, la dimensión cooperativa y el papel de los actores privados.

Actualmente el FF debe atender el plano de la decisión económica de invertir, producir y comerciar que amenazan con superar el rango del estado moderno, a través de múltiples capas de entidades políticas integradas a través de sus funciones. Es claro que esta preocupación por el formato del FF está presente de manera más evidente en el mundo desarrollado que en el de los países en desarrollo, pero estos no escapan a las generales del juego global. A través de la historia del FF y en la foto actual, el problema que debe atender tiene dos focos. Uno es que los gobiernos federales, provinciales y locales deben contar con un ingreso suficiente para desplegar sus responsabilidades económicas (i.e. la provisión de servicios públicos) con efectividad, dado que son niveladoras del ingreso individual y generadores de bienestar social. Esto es que se debe atender el equilibrio vertical entre organizaciones territoriales de los diferentes gobiernos. El otro es que la disparidad de recursos disponibles para diferentes gobiernos del mismo nivel, las provincias o los estados, no debe ser grande, de modo de evitar desigualdades de nivel de vida entre estos gobiernos locales y disminuir el costo de las migraciones internas en búsqueda de mejorar su situación económica. Este caso es el del equilibrio horizontal.

**El FF en su fase actual no está exento de las tensiones que derivan del federalismo, el nacionalismo, el separatismo y el poder de los gobiernos federales. Hay una preocupación creciente en diversos países desarrollados derivada de la vinculación entre federalismo y descentralización fiscal y política, con relación a un creciente nacionalismo y separatismo y esto puede llevar a una crisis del federalismo.** Se teme que la tensión que existe entre la cultura política del federalismo que ve al estado como administrador de una soberanía plural y el valor de la nación que es el de la integración de todas las regiones que la componen respecto a la demanda de nacionalismos en múltiples localizaciones, termine minando el valor del federalismo.



## IV – Coparticipación Federal de Impuestos en el Federalismo Fiscal

### Introducción

**El FF, un instrumento del federalismo político e institucional, integra en su seno la rama de la coparticipación federal de impuestos (CFI) y el gasto público federal asignado a las unidades constituyentes de la Nación.** Forman parte de un mismo cuerpo de teoría y, sobre todo, actúan conjuntamente en la aplicación al sostenimiento del federalismo como sistema de organización institucional y político de la Nación. Las dos ramas del FF son columnas que apuntalan el federalismo. Usualmente y dada la significación que el sistema federal otorga a los Estados o provincias que integran la Nación, la discusión pública y el conflicto entre las provincias y la Nación se concentra en la distribución de recursos nacionales de origen tributario. Sin embargo, el lado del FF que corresponde al gasto de recursos federales que administra el gobierno central, es igualmente importante. En especial las inversiones en obras de infraestructura que involucran caminos, ferrocarriles, energía, puertos, etc., que congregan gastos de capital no divisibles y que generan economías externas abundantes y que, dejadas al albedrío de los capitales privados, implicaría una menor inversión que la necesaria para el desarrollo y una pérdida de bienestar social.

En efecto, estas economías externas pueden definirse como beneficios o utilidades que la inversión produce y de las que no se apropia el inversor solamente, sino que derrama beneficios a otros segmentos de negocios y/o a los habitantes. Una ruta que atraviesa un país o un ferrocarril que instala un servicio de transporte para una región, genera una utilidad social que abarca a numerosos agentes económicos distintos del que hizo la inversión, que asumió su costo y financió la obra. Por lo tanto, este efecto reduce el impulso a las empresas privadas dispuestas a invertir en esos gastos de capital, enormes y no divisibles. Simplemente porque no se pueden apropiar de toda la utilidad o, los que se benefician por derrame, no le pagan por ese beneficio. Así, la inversión que es el motor del desarrollo queda corta respecto a la inversión que necesita la sociedad. Esa utilidad derramada sobre otros agentes económicos distintos del inversor es lo que constituye una economía externa, un valor económico con resultado monetario que se obtuvo sin pagar un precio por él, es decir que no pasó por el mercado. Por eso y considerando el valor de los servicios de la inversión prestados a todo el país, el lado del gasto federal es importante.

**Este libro estudia básicamente el otro lado, el de la coparticipación federal de impuestos (CFI), una temática que en el mundo ha sido objeto de consideración por pensadores universales y cuya discusión y elaboración, *pari passu* con los avances del federalismo, viene de los primeros años del siglo XVII, tal como se explica en el capítulo I. En Argentina el tema es de larga discusión, dado que, aunque formalmente apareció en el país a**

**mediados de la década de los años '30 del siglo pasado, tuvo antecedentes desde 1853 y llega a la actualidad con fuerte presencia política, económica y social.**

La CFI y el FF pueden analizarse en función de un agrupamiento en tres formatos de organización y adoptan en cada uno de ellos diferencias que responden a la estructura de gobierno. Dentro de un concepto básico de coparticipación pueden verse los casos (i) Federal Constitucional, países en los que la organización federal y la coparticipación tienen tratamiento en su constitución y las jurisdicciones subnacionales están representadas en el parlamento nacional, como es el caso de los Estados Unidos, Canadá, Australia, Alemania, México, Argentina, Brasil, Nigeria y Pakistán y (ii) Federalismo Administrativo, un formato de federalismo débil instrumentado en una cierta descentralización tributaria y del gasto público que se organiza sin apoyo constitucional ni parlamentario, dado que no hay provincias creadas por la constitución, siendo el formato político prácticamente unitario, como es el caso de Dinamarca, Francia, Noruega, Suecia y Uruguay. Así, en un mundo en que una mayoría de los países sigue las reglas de una organización institucional unitaria, en los que todas las decisiones las toma el gobierno central y las regiones locales se adaptan, como es el caso del Reino Unido, Corea del Sur, Tailandia, Nueva Zelanda, Chile, Perú, Sierra Leona y Zimbabwe, el federalismo, que convoca a una mucho menor cantidad de países, funciona soportado por organizaciones que respetan diferencias locales arraigadas.

### ***Fundamentos del Federalismo Fiscal***

El tema teórico-histórico se analizó en el capítulo I. En este capítulo se revisa el desarrollo del sistema federal en su fase fiscal en vinculación con la institucionalidad y con referencia a algunas definiciones principales que, más allá del FF, constituyen el cuerpo básico de la coparticipación federal de impuestos. En breve, puede verse el FF como un sistema que organiza la interrelación de las finanzas públicas entre el gobierno central y las provincias, niveles de administración pública que conviven dentro del sistema federal. Sin embargo, es pertinente analizar con mayor detalle el caso del FF centralizado en la economía, lo que permitirá apreciar más claramente el papel que cumple la CFI.

**El FF se concreta en la ‘descentralización’ de las decisiones fiscales, a partir de distribuir en los territorios que formaron el país federal los recursos que obtiene el gobierno central, es decir tanto el nivel y estructura del gasto público como el de la recaudación de impuestos. Este hecho coloca al gobierno central y a los gobiernos de las unidades constitutivas (vg. en Argentina esto recae en las provincias), ante el problema de asumir decisiones que implican una incursión en las misiones y funciones de las instituciones provinciales que también llega a impactar en la vida de las comunidades y municipalidades.** Optimizar el mecanismo de decisión para la asignación de gastos y la de

distribución de recursos tributarios y su resultado en términos de desarrollo económico, es la materia del FF instrumentada a través de la ‘descentralización’ fiscal. Si los gobiernos locales son importantes cuantitativamente pero sólo ejecutan decisiones tomadas en el nivel central, no hay descentralización, sino que operan dentro de un modelo desconcentrado que, generalmente, responde a un esquema unitario.

El funcionamiento del FF debe contribuir al logro de un ‘máximo’ de bienestar para los distritos que integran el país federal, un punto de la economía que puede ser accesible, aunque siempre es preferible bregar por un ‘óptimo’ social de bienestar. El gasto público y la distribución de impuestos, ambos federalizados, deben contemplar los objetivos de máxima eficiencia en la asignación de estos recursos, contribuir a la estabilización de la macroeconomía y propiciar una distribución de ingresos equitativa. Son las funciones asignativas, estabilizadoras y redistributivas de la política fiscal y de las finanzas públicas en un país federal.

En lo que concierne a la CFI, la retención de ingresos provenientes de la recaudación tributaria por parte del gobierno central se explica y justifica por su centralidad para el sostenimiento de funciones que cubren a la Nación toda, como es el caso de la defensa de la soberanía y la administración de justicia interjurisdiccional, así como para el financiamiento del gasto público federal en bienes y servicios públicos. Sin embargo, el gobierno central está obligado a reservar fondos para asignarlos a las unidades constitutivas, es decir las provincias o estados, tal que estos ejecuten efectivamente la prestación de servicios utilizados por la comunidad local, como serían el caso de salud, educación y seguridad. Este modelo de asignación de recursos de origen federal responde al criterio de subsidiaridad, es decir a la idea de que la aplicación práctica de los recursos decidida por los gobiernos locales (i.e. provincias, municipios) realmente próximos para con los habitantes de las localidades, les permite conocer más apropiadamente las necesidades y los deseos de los gobernados, un principio que abona el camino para una administración de recursos eficiente, una condición necesaria pero no suficiente del rango de eficiencia asignativo, estabilizador y redistributivo.

El caso de la descentralización ha sido estudiado comprehensivamente (Oates, 1972, 1979), encontrándose que las funciones del FF tenían ejecución más exitosa en la medida que la decisión de ejecución de los recursos era guiada por el conocimiento de la demanda local. Más aún, la responsabilidad de los gobiernos provinciales en el uso de fondos recibidos del gobierno central es acompañada por los fondos de origen local y el grado de correspondencia fiscal comprometido, prácticamente obliga a ponderar cada uno de los usos de la totalidad de los recursos. Los gobiernos locales utilizan todas las herramientas disponibles para asegurarse un uso de los recursos que cumpla con las tres funciones básicas.

**La función asignativa del FF en general y de la CFI en particular, es asumida casi en exclusividad por el gobierno central. Sin embargo, en un sistema federal constitucional, el poder central tendrá que equilibrar la decisión del uso de fondos de la recaudación de tributos en función de la distribución primaria, es decir entre el Estado nacional – federal y las provincias y, a su vez, coordinar la forma de la distribución secundaria, la que responda al reparto de fondos entre provincias o estados.** Desde ya, los grados de libertad de la administración central son menores que en otros formatos federales y, obviamente, que en el sistema unitario de gobierno. El gobierno central en el ejercicio de la política fiscal, es decir la recaudación de tributos y la decisión de gasto, tiene la mayor responsabilidad en términos de la función ‘estabilización’ dado que, además de la fiscalidad, es responsable de la política monetaria y, como se sabe, ambas definen la política cambiaria. En este caso las unidades subnacionales son básicamente receptoras del ciclo económico, debiendo apoyarse en la administración de sus presupuestos para sobrellevar las fases de crisis.

También respecto a la función redistributiva del FF y de la CFI en particular, la determinación del poder central es la que regula su efectividad. El sistema será más o menos regresivo o progresivo impositivamente, consagrando la distribución funcional del ingreso en los territorios, a través no solamente de la estructura y nivel de tributos, sino en el uso de la coparticipación a lo que se suman otras transferencias intergubernamentales y el gasto público federal. Queda a las administraciones locales supervisar la distribución de ingresos de las personas en cada unidad, mediante la determinación del nivel y estructura del gasto en salud, educación y seguridad. Por supuesto que, si la correspondencia fiscal lo posibilitara, los gobiernos locales podrían invertir en infraestructura productiva, como por ejemplo los caminos y la electricidad rural u obras en las urbes o aún en el establecimiento y promoción de parques industriales, participando en programas más amplios de atracción de inversiones.

## V - Organización del Estado en una Nación con Descentralización Federal

La economía de un país federal comprende un proceso mediante el cual el gobierno central implementa políticas macroeconómicas y sectoriales para asegurar el suministro de bienes y servicios públicos, tal que estos lleguen a los niveles subnacionales de gobierno y, como parte de ese propósito de la política económica, suplementa con recursos federales (i.e. del gobierno central) los recursos provinciales. Lo principal es saber que en la base de este esquema se encuentra la aplicación del llamado principio de subsidiariedad, cuya autoría se atribuye a santo Tomas de Aquino en la historia y en el caso de la Argentina, se atribuye a Juan Bautista Alberdi. El federalismo se concibe como una aplicación constante del principio de subsidiariedad en sus dos sentidos: como respeto de la libertad para con el nivel jurisdiccional más pequeño, a través del hecho de acercar la decisión al destinatario o usuario de ella y como acción subsidiaria o solidaria cuando ese nivel, por causas objetivas, no puede ejercer plena y eficazmente sus libertades y facultades y, de ese modo, atender la satisfacción de las necesidades a su cargo.

Esto no debe verse como planteo desde la filosofía en ocasión de la materia fiscal, lo que en sí mismo no sería negativo, sino como la búsqueda de la instalación de un razonamiento básico: si el régimen de coparticipación es sólo una 'muleta' de un Estado federal 'centralizado', en vías de 'descentralización', terminará siendo, en el mejor de los casos, un eficiente sistema de asignación por transferencias, pero nunca un régimen de concertación que respete la libertad con responsabilidad de provincias y municipios, propia de tal Estado. Tampoco es una declaración vacía, ya que la consecuencia de ello en materia financiera y fiscal será la imposibilidad de lograr que los gobiernos provinciales y municipales asuman definitivamente sus competencias y se hagan cargo de asegurar los recursos necesarios a través de una mejor administración tributaria y, sobre todo, definan un uso correcto para todos sus recursos, los propios y los obtenidos por coparticipación. Por el contrario, se presupuestará mal y se comprometerá el gasto público más allá de los recursos.

**El propósito de la CFI es garantizar el mejor resultado en términos de la triple E: eficiencia, eficacia y equidad. El fortalecimiento federal del estado exige identificar jurisdicciones de gobierno 'óptimas', tanto para ejercer la potestad tributaria, así como para la ejecución del gasto público.** Cabe recordar que, tanto en gasto como en impuestos, las facultades pueden ser exclusivas de un nivel de gobierno, concurrentes o compartidas. Un sistema federal responsable y efectivo persigue el objetivo de coordinar entre los diferentes niveles de gobierno nacional, provincial y local, como se distribuyen las responsabilidades de gasto público, es decir la asignación de recursos a los servicios de salud, educación, seguridad y, en casos específicos, sobre desarrollo social. También el sistema federal debe ejecutar sus potestades tributarias, en función de minimizar la carga excedente y evitar la doble imposición, mediante la elección de un

criterio de coordinación financiera entre gobiernos (separación de fuentes, concurrencia de fuentes, compensaciones, etc.).

En el caso de la CFI, a fin de definir el grado de centralización o descentralización impositiva, además de asegurar para el gobierno central los recursos que financien la actividad a nivel país de gastos que no pueden ser decididos ni ejecutados desde las unidades subnacionales (vg. defensa, justicia), aparecen en juego otros factores que también deberán ponderarse y analizarse, entre ellos (i) evitar la doble imposición entre el gobierno federal y los gobiernos locales; (ii) reducir el costo de administrar la política fiscal y el control tributario, por ejemplo, la lucha contra la evasión fiscal, para cada nivel de gobierno; (iii) su espejo, la obtención de beneficios de economías de escala derivadas de administraciones tributarias de diferentes envergaduras; (iv) la capacidad de regular la competencia y grados de imposición de cada jurisdicción local y de la Nación, a fin de evitar los costos de las llamadas 'guerras tributarias' interjurisdiccionales que, al fin de las operaciones, erosionan la recaudación y conducen a desequilibrios fiscales; (v) la existencia de exportación de impuestos, a través de la traslación de la carga tributaria a otras jurisdicciones y (vi) la necesidad de coordinar para lograr equidad vertical y horizontal (territorial) del sistema impositivo, es decir evitar los desvíos que surjan de la falta de correspondencia fiscal. La interrelación de todos estos factores dificulta la elección entre alternativas impositivas, debido a que no todos van en igual sentido, y la ponderación de cada uno de ellos dependerá muchas veces de los juicios de valor de los hacedores de política, lo que obliga en un sistema federal completo, a evaluar y consensuar cada medida importante de la administración de recursos tributarios y de gastos públicos.

**En los hechos, aún en los sistemas federales más estables, maduros y sostenidos, parece ser cierto que se opta por sistemas impositivos bastante centralizados. No obstante, el gobierno central estará obligado a considerar detenidamente las implicancias directas que tienen sobre las finanzas, los desbalances que se generan cuando no se observa el rigor de la correspondencia fiscal.**

## VI – El Foco en la Coparticipación Federal de Impuestos como Instrumento del Federalismo Fiscal

### Introducción

**La CFI es un instrumento fiscal que deriva del hecho que la recaudación de determinados impuestos se centraliza en cabeza del gobierno nacional y el uso de esos recursos se reparte entre la Nación y los gobiernos locales.** En todo sistema de coparticipación hay tres problemas centrales a resolver, (i) la definición de la llamada ‘masa bruta coparticipable’, o sea la parte de la recaudación total del Gobierno Central (a veces llamado Nacional o Federal) que se asigna a distribuir a las entidades constitutivas de la Nación y que en general se determina a partir de la instalación de un sistema de coparticipación específico el que, a veces, tiene rango constitucional y que una mayoría de los casos es potestad del Congreso de la Nación y se decide por votación en los parlamentos nacionales; (ii) la ‘distribución primaria de la masa coparticipable’ o sea, la determinación del porcentaje de la masa bruta que le corresponde a la Nación y el resto que se aplica a distribuir en el conjunto de unidades constitutivas; esta es una definición compleja cuyo punto de división es mayormente administrado por el gobierno central y refiere a financiar gastos que son propios del Estado federal y este ejecuta en nombre de la nación toda y (iii) la ‘distribución secundaria’, o sea, la definición de cómo se reparte la fracción de la “masa coparticipable” entre las provincias. Este tema, además de responder a criterios de asignación (vg. devolutivo, distributivo e incentivador), requiere que el sistema se aplique con la mayor automaticidad y transparencia posible, respetando el concurso de todas las unidades del nivel subnacional de gobierno.

### ***Porqué los Estados Federales Necesitan de la Coparticipación Federal de Impuestos***

El trío de condiciones de la coparticipación arriba citado se da, generalmente, en un clima de pujas y tensiones entre los actores, fundamentalmente por tratarse de distribución de recursos financieros, pero el gobierno central debe ponderar el grado de cumplimiento de la condición triple E antes mencionada, es decir la búsqueda de la Equidad, la Eficiencia y la Eficacia en la coparticipación federal de impuestos. En los países federales desarrollados con federalismo maduro e instituciones probadas en el mecanismo democrático, en general el principio de correspondencia fiscal se sostiene, pero en los países federales en vías de desarrollo, las condiciones de operación de la economía y la centralización de actividades en pocos centros desarrollados financiera y económicamente llevan a la no correspondencia fiscal. **Los gobiernos centrales recaudan más de lo que gastan y las unidades subnacionales hacen exactamente lo contrario. De aquí que surja la necesidad de contar con un mecanismo de transferencias intergubernamentales que opere un sistema de compensación que nivele inequidades y asegure eficiencia en el uso de los recursos de la Nación.**

### ***Transferencias Intergubernamentales: su Justificación***

**En un sistema federal compiten por un lado funciones que implican gastos que debe realizar el sector público y, por otro, la necesidad de contar con recursos tributarios para financiarlos. Esto obliga a que en presencia de gobiernos multinivel sea necesario determinar el grado de descentralización fiscal que se adoptará y la distribución de estas funciones y de las fuentes tributarias entre los diferentes niveles de gobierno.** En general y por razones de eficiencia económica, el grado de descentralización hacia provincias y municipios que optimice el nivel de gastos y recursos puede no coincidir entre sí, en cuyo caso, no existirá una correspondencia exacta en cada nivel de gobierno entre sus ingresos y sus gastos, lo que se conoce como 'desequilibrio vertical'. Se genera, entonces, la necesidad de establecer desde un nivel central un esquema de transferencias intergubernamentales que cubran los desequilibrios verticales que, en los hechos y en general, informa sobre déficits en algunas jurisdicciones y superávits en otras.

Lo usual, especialmente en Argentina, es que el gobierno central cobra más impuestos que los gobiernos de provincia y que los gastos de la administración central son menores que los recursos tributarios que ingresa. El excedente en tributos de acceso del gobierno central respecto de los gastos responde a que los impuestos al comercio exterior se cobran en fuente federal y los de ganancias, ingresos, capitales, patrimonio también son de origen federal, porque las indivisibilidades de estos impuestos dificultan su cobro provincial. No es el caso de impuestos a las ventas, transacciones o al valor agregado, que se pueden cobrar por jurisdicción de origen de la materia imponible y cuya administración difiere de federalismo en federalismo. No es lo mismo en EEUU, en los que el impuesto a las ventas lo administra cada Estado, que en Brasil donde el Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS) lo fija y cobra cada Estado, pero comparte con otros Estados en la circulación de mercaderías y tampoco es similar al caso de la Unión Europea donde el Impuesto al Valor Agregado lo fija y cobra cada Estado Parte, dado que integra su universo de autonomía fiscal. En cambio, en la rama del gasto hay casos que son directamente administradas por las unidades subnacionales, lo que da origen a una mayor eficiencia en la gestión de este gasto.

La forma de vincular un gobierno central excedentario (i.e. ingresos tributarios menores que gasto público) con gobiernos locales deficitarios, es el establecimiento de sistemas de CFI. La transferencia de recursos tributarios de la Nación a las provincias es un mecanismo válido para maximizar el rendimiento social de la contabilidad pública.

### ***El Caso de los Desequilibrios Verticales***



**Este desbalance vertical que se expresa en la coexistencia entre déficit provincial/local y superávit fiscal del gobierno central en estados federales, es el primer fundamento económico de las transferencias intergubernamentales y, por tanto, de los regímenes de CFI.** Este argumento del desequilibrio vertical en el juego de gastos e ingresos de las jurisdicciones provinciales y el gobierno central, en cuanto a la existencia de transferencias intergubernamentales, es independiente de la existencia o no de desequilibrios territoriales u horizontales, estando en mayor relación con la calidad de la administración fiscal. Las diferencias territoriales u horizontales responden a capacidades tributarias de distinto rango, traducidas en bases imponibles diferentes que reflejan el grado de desarrollo de cada unidad subnacional, así como en las 'necesidades fiscales' que surgen de costos diferentes de provisión de servicios. Estos desequilibrios horizontales llevarán a que aún con igual cantidad y tipo de funciones y potestades tributarias, los déficits públicos locales no serán iguales en todas las comunidades. En la práctica, adquieren importancia otros tipos de condicionantes del monto y la dirección de las transferencias intergubernamentales, que son los determinantes políticos e institucionales dados, por ejemplo, por los compromisos del partido político a cargo del gobierno en cada nivel institucional, participación de los parlamentos nacionales en los casos en que el sistema federal lo prevea y aún asuntos más arraigados que provienen del acervo cultural de la unidad constitutiva.

### ***El Caso de los Desequilibrios Horizontales***

**Es natural que el sistema federal obligue a que el gobierno central deba intervenir fiscalmente, para asegurar grados de equidad socialmente aceptables que eviten la formación de grietas políticas entre jurisdicciones. En este caso el argumento para las transferencias es la igualación fiscal, necesaria debido a la existencia de diferente capacidad fiscal o distinta necesidad fiscal entre comunidades.** Nótese que 'diferencias en capacidad fiscal' consisten en discrepancias en el ingreso potencial o sea en la base imponible o en el uso del ingreso potencial, es decir el ingreso efectivo que deviene de la presión tributaria local.

Si las comunidades difieren en ingresos tributarios, consecuencia de niveles de actividad también diferentes, lo que se traducirá en la generación de un Valor Bruto de la Producción diverso que, a su vez, determina la capacidad de generar recursos tributarios, habrá entonces dos consecuencias alternativas, partiendo de suponer igualdad de población y similares precios de los bienes públicos en las comunidades, a saber, (i) En las jurisdicciones de menor ingreso, a igualdad de presión tributaria se proveerá una cantidad de bienes públicos inferior respecto a las jurisdicciones de mayor ingreso y (ii) En las jurisdicciones de menor ingreso, a igual provisión de bienes públicos, la presión tributaria deberá ser superior respecto a las jurisdicciones de mayor ingreso. En cambio, si las jurisdicciones difieren en los costos de provisión de los bienes públicos

locales, aun cuando posean similar capacidad fiscal, proveerán diferentes niveles de gasto o deberán imponer presiones tributarias distintas y habrá entonces dos consecuencias alternativas, asumiendo igualdad de población e ingreso en las comunidades, (i) En las jurisdicciones de mayor costo, a igualdad de presión tributaria se proveerá una cantidad de bienes públicos inferior respecto a las jurisdicciones de menor costo y (ii) En las jurisdicciones de mayor costo, a igualdad de provisión de bienes públicos, la presión tributaria deberá ser superior respecto a la establecida en las jurisdicciones de menor costo.

Si las transferencias responden a estos argumentos de equiparación fiscal, se redistribuirán recursos desde las regiones con mayor capacidad fiscal potencial, aunque en los hechos todo parece basarse en la capacidad efectiva o menor necesidad fiscal hacia las de menor capacidad o mayor necesidad fiscal.

### ***Transferencias Condicionadas y No Condicionadas***

En los sistemas federales el FF tiende, a largo plazo, a que los gobiernos centrales, también llamados federales, exhiban una tendencia creciente a la descentralización fiscal, principalmente en materia de gasto, pero en distintos países federales la ejecución puede ser diferente, por ejemplo, es el caso en Alemania que condiciona el gasto a objetivos de eficiencia definidos en el gobierno central y en Australia que otorga mayor grado de libertad a la definición del gasto.

A su vez, en lo que hace a la CFI, aún en países de federalismo maduro y con la excepción de EEUU, el gobierno central tiene un dominio claramente mayor que el de las unidades subnacionales. La consecuencia es que el gasto federal en asuntos de su competencia (vg. las rutas nacionales, el ferrocarril, las hidrovías, las líneas de transmisión de energía eléctrica) se decide centralmente y solo se coordina con los territorios la materialidad de la ejecución, mostrando que, en materia de CFI, todo depende del tipo de federalismo en uso. Por ejemplo, en el constitucional, los estados o las provincias, forman parte de la decisión, tanto en la distribución primaria como en la secundaria.

**En este esquema de administración de gobierno, queda una brecha que el gobierno central administra a través de transferencias no condicionadas, automáticas y otras, lo más frecuente, por medio de transferencias condicionadas por razones mayormente políticas y, eventualmente, por argumentos que buscan la llamada triple E ya citada.** El aspecto clave es si las transferencias son condicionadas para utilizar con un fin concreto o no condicionadas, como es el caso de los fondos de CFI, debido a que sus efectos económicos sobre las finanzas locales son diferentes. En cambio, las transferencias condicionadas, que pueden determinarse como un porcentaje del presupuesto local o de la recaudación local, sólo produce un efecto ingreso, relaja la restricción presupuestaria local permitiendo un mayor ingreso disponible para gastar, tanto en la provisión del bien público como en gastos corrientes de escaso valor social.

La transferencia condicionada abarata relativamente el bien público respecto al privado. Esto genera una expansión adicional y, mayormente innecesaria, del gasto público local.

## VII – El Federalismo Fiscal en Tiempos de la Organización Nacional y el Centenario: Aspectos de la Política Tributaria

### Introducción

El Federalismo como organización política e institucional del país, plasmado en la Constitución Nacional de 1853, ratificado en sucesivas reformas y consolidado en la reforma constitucional de 1994, funcionó a lo largo de ciento sesenta y siete años, respetando la división de poderes entre el gobierno federal y las unidades constituyentes, esto es las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El FF, una consecuencia de la institucionalidad del gobierno federal, se ha sostenido en el tiempo, aunque con una importante variabilidad en cuanto a la autonomía fiscal de las provincias, por largos años dependiente de la CFI que recauda el poder central. La adopción del sistema federal de gobierno para el país avanzó con características propias respecto al ideario de la referencia, los Estados Unidos de América y su esquema federal, un país descentralizado con soberanía nacional delegada en el gobierno central, cuya organización siguió principios enunciados por el Barón de Montesquieu. Este postulaba dividir las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales para evitar los abusos de poder dentro de cualquier Estado (1748) y sumaba la idea de que en una federación sus miembros operan como contrapeso entre sí y que, a la vez, los gobiernos de las unidades subnacionales podían coexistir con un gobierno federal, evitando el antagonismo de diferentes lógicas acerca de la soberanía. Esta visión inspiró a los Padres Fundadores que en 1787 plasmaron los principios federales en la Constitución de los Estados Unidos de América.

**En la Argentina, el modelo federal de EEUU y los estudios de Alexis de Tocqueville (1835-1840) sobre la democracia americana, impulsaron la organización federal que, finalmente, fue consagrada en la Constitución Nacional de 1853, cuyo artículo primero introduce el federalismo como forma de gobierno.** El acceso al federalismo en la Argentina recorrió un camino pavonado por cuatro acuerdos generales y fundadores. El Pacto Federal de 1831, el Acuerdo de San Nicolás de 1852, el Pacto de San José de Flores de 1859 y el de Paraná de 1860. Su resultado se expresa en la Constitución Nacional de 1853 modificada en 1860 que, en los hechos, dio origen a la Organización Nacional con la incorporación de la Provincia de Buenos Aires. Fue el resultado de algo más de tres décadas de búsqueda de su formato institucional definitivo, asentado en un acuerdo político nacional. El FF, por su parte, evolucionó de menor a mayor a partir de 1853 y hasta 1935, momento en que comienza a federalizarse la captación de impuestos y la distribución territorial de la recaudación. En este largo período no hubo presencia real de la CFI, pero en cambio contó con importantes aportes de gasto federal distribuido a lo largo del país, debiendo recordarse que ambos aspectos, los impuestos y el gasto público, son dos ramas constitutivas del FF. Este lapso de ochenta y tres años cubrió décadas de formación

de la Organización Nacional, llegó a los tiempos del Centenario, atravesó los difíciles momentos de la primera guerra mundial y, finalmente, culminó en la década de la crisis mundial de los '30, siglo XX.

### ***Una Síntesis de la Historia: Federalismo y Federalismo Fiscal***

#### *Evolución del Federalismo*

Alberdi fue muy claro cuando afirmó en las Bases (1952): “Estando a la ley de los antecedentes y al imperio de la actualidad, la República Argentina será y no podrá menos de ser un Estado Federativo, una República nacional, compuesta de varias provincias”. La CN 1853 sostiene en su artículo 1º que la “Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal” y de ese modo consolida una estructura institucional con tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal, siendo este último el estamento propio de los gobiernos locales. Esta disposición fundacional planteada en 1853 abrió el camino para la clausura de décadas de cruentos enfrentamientos entre unitarios y federales, conflicto que emerge cuando las entonces Provincias Unidas del Río de la Plata proclaman su independencia en 1816. La disputa por la apropiación de las rentas de la aduana de Buenos Aires es una de las claves para entender estos enfrentamientos previos a la Organización Nacional, caso que culmina con el ingreso de la provincia de Buenos Aires a la Nación después de la batalla de Pavón, en septiembre de 1861.

**La historia de las tres décadas que siguieron a la proclama de la Constitución Nacional de 1853 marcó la construcción del federalismo, que se aplicó con restricciones, condicionado por el ‘centralismo’ porteño.** A partir del modelo de 1880, período estudiado por Natalio Botana (Botana, 1977) el dominio del ‘puerto’ de Buenos Aires sobre el ‘interior’ se acentúa. El federalismo real nació débil y afectó el futuro federalismo político y por ende el FF. La CN 1853 introduce definiciones que aportan al FF en el artículo 4, enunciando el origen de los fondos para el Tesoro Nacional provenientes de impuestos al comercio exterior, de la venta o locación de activos, de la renta de Correos y de otras contribuciones que el Congreso General imponga, así como de empréstitos que decreta el Congreso para “urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional”. En su artículo 67 esta CN asigna al Congreso la responsabilidad de legislar sobre los impuestos al comercio exterior e imponer “contribuciones directas por tiempo determinado, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan”. Esta última asignación de responsabilidades fiscales ha sido la base para el establecimiento de impuestos federales en el siglo XIX y comienzos del siglo XX.

A pesar del federalismo plasmado en la CN 1853 y su reforma 1866, hay una visión coincidente que señala que no hubo un real federalismo político en los tiempos de la organización nacional, sino un ‘centralismo’ de Buenos Aires (Martínez Peria, Chiaramonte y Romero, 2014). Martínez

Peria ve a la Argentina del lapso 1831 (Pacto Federal) a 1852 (Acuerdo de San Nicolás) como una 'federación' y los otros dos autores la ven como una 'confederación', es decir sujeta a un federalismo menos comprometido. Las batallas de Cepeda (1859) y de Pavón (1861) sellaron el formato de la Argentina, dieron origen a la República y Buenos Aires fue la Capital del país, dejando a la ciudad de La Plata como la nueva capital de la poderosa provincia de Buenos Aires. **El 'centralismo' porteño ocupó el vértice de la escena política y el modelo económico de vinculación complementaria entre Argentina e Inglaterra definió la economía por 50 años (1880-1930).**

#### *El Federalismo Fiscal en el Federalismo: La Distribución Primaria de Recursos Tributarios*

El modelo de CFI se focaliza en la evolución de la masa bruta coparticipable y la distribución primaria. Siguiendo lo expresado anteriormente en el texto, **la temática de la CFI implica definir la 'masa bruta coparticipable' y, a partir de ella, establecer la 'distribución primaria de la masa coparticipable', es decir la división de los recursos tributarios que recauda la Nación en aquellos necesarios para financiar las actividades del Estado Federal y los que se asignan a las unidades subnacionales en su conjunto para asegurar el cumplimiento de sus misiones y funciones.** Los fondos asignados a los gobiernos provinciales responden al postulado del sistema federal (CFI) de impulsar un grado elevado de autonomía para dichas unidades. Este primer paso de la CFI es clave y en un país organizado bajo reglas federales implica definir cuáles son las fuentes de recursos tributarios e identificar la asignación de funciones (i.e. gastos) pertinentes a cada nivel de gobierno específico (i.e. nacional, provincial, municipal).

#### *El Federalismo Fiscal en Formación: 1853/1934*

El FF, la herramienta más apropiada para impulsar una política de integración económica y social del territorio y la cohesión social, no estuvo presente en la política de la federación y algunas incursiones en acuerdos tributarios consagrados en la etapa no parecen haber sido ni eficientes ni eficaces. El antecedente del modelo de colonización español no se correspondió con un sistema federal (Cortés Conde, 2011), dado que en las colonias tanto las ciudades como las regiones dependían de un virrey que respondía a la Corona, cuya administración estaba a cargo de una burocracia centralizada. En el Virreinato del Río de la Plata, los recursos impositivos se obtenían gravando el comercio monopólico de las colonias. Los gastos eran autorizados directamente por la Corona. En los hechos el manejo del recurso fiscal español era de formato unitario.

Hacia 1815 los ingresos se concentraron en la aduana de Buenos Aires, con los que se financió la actividad de la urbe porteña, extendiéndose sólo en parte, a la provincia de Buenos Aires (circa 1820). Las ciudades del 'interior' tuvieron que financiarse con impuestos de aduanas internas

que gravaban el comercio entre ellas, lo que dio lugar a que declararan su autonomía de Buenos Aires. **En los hechos, instalaron un esquema de FF competitivo, en lo que posteriormente sería la Nación. El fin de los conflictos internos consagrado en 1852 en la Batalla de Caseros, permitió que la aduana de Buenos Aires quedara en manos de la Nación (Constitución 1853), lo que se efectivizó en 1862, dejando al 'interior' con la potestad de cobrar impuestos directos y legando una disputa sobre la capacidad de instituir impuestos indirectos.** Fue el comienzo de un incipiente FF. Hacia 1880, la adopción del modelo económico y de intercambio agroexportador con Inglaterra como contraparte, instaló el predominio económico y financiero del 'puerto' por sobre el 'interior'. La CN 1853 y su reforma de 1866, otorgaron respaldo institucional a esta divisoria de ingresos, a través de la disposición del artículo 4° de la Constitución, que suprimió las aduanas interiores y otorgó a Buenos Aires el control de las aduanas externas.

El FF durante el siglo XIX y el primer tercio del siglo XX no incluyó expresamente la política fiscal asociada a la CFI desde el 'puerto' de Buenos Aires hacia el 'interior'. En cambio, la rama del gasto público del gobierno federal que integra el FF estuvo activa a través de la inversión en infraestructura ferroviaria (vg. en 1910 la red de FFCC se extendía por 14.000 Km), de caminos, de telegrafía, de correos, de energía y redes de agua, sea a través de recursos propios del Tesoro o de financiamiento obtenido por el Tesoro a través préstamos tomados de Inglaterra, Francia y Alemania, principalmente. El FF tuvo en los ochenta y tres años transcurridos entre 1853 y 1935 características de Federalismo Competitivo (ver Recuadro 1), con una disputa entre Buenos Aires y el Interior y de las provincias entre sí por los impuestos directos e indirectos, más allá de las disposiciones constitucionales. Este lapso del FF, que atravesó tiempos de la organización nacional, del Centenario y soportó los efectos de la primera guerra mundial, siendo desplomado por la Gran Crisis de 1930 y el surgimiento del Commonwealth británico, que fuera calificada como de un 'federalismo competitivo', además de la asignación de los impuestos aduaneros para la Nación (Art. 4 de la CN), solo contó con un sistema de unificación de los Impuestos Internos que se destinaban básicamente a las provincias, en un sistema de distribución entre provincias y entre provincias y Nación, previamente acordado. Hacia finales del siglo XIX se intentó poner en práctica un tributo a las Transacciones, que contó con una débil presencia. No hubo CFI. Existió en esta etapa un único mecanismo de transferencias Nación – Provincias que se ajustó a lo dispuesto en el art. 67° inc. 8 de la Constitución Nacional, que incluía entre las atribuciones del Congreso la de "acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios".

**Desde el punto de vista de la distribución de los poderes tributarios entre los niveles de gobierno federal y local (provincias), hasta 1890 hubo separación de fuentes tributarias, con los impuestos sobre el comercio exterior recaudados por la Nación y los 'Impuestos**

**Internos' cobrados por las provincias.** En 1891, con la crisis de la banca inglesa Baring Brothers, el gobierno federal estableció 'Impuestos internos' en todo el territorio del país. A partir de ese momento se instituye un sistema tributario de concurrencia de fuentes, que el gobierno federal justifica en base al artículo 67 inciso 2 de la Constitución Nacional, que se extiende a algunos impuestos directos y abarca diversas funciones (gastos) que hasta entonces eran responsabilidad de las provincias. La estructura de los recursos del gobierno nacional entre 1865 y 1895, promedio, se componía de un 85 % de impuestos a las importaciones y a las exportaciones y un 15 % de impuestos a las transacciones de algunos tipos de bienes. En 1930 los impuestos al comercio exterior absorbían el 60 % de la recaudación y el resto era Internos Unificados y Transacciones. El FF de esta etapa obligaba a que cada provincia debía ajustar sus gastos a su restricción presupuestaria, es decir que se operaba bajo correspondencia fiscal total, principio que sostiene que cada jurisdicción debe afrontar los gastos de su presupuesto con la recaudación de sus recursos propios.



---

## **RECUADRO 1**

### **Categorías del Federalismo Fiscal**

El FF **competitivo** responde a una organización del país en la que el gobierno federal compite con las provincias y estas con el gobierno central y, a la vez, las provincias compiten entre sí por recursos tributarios y asignación de gastos de capital.

En los países donde el FF es competitivo, los habitantes pueden elegir la localización de sus actividades y de su residencia, optando por vivir en la sede del gobierno central o en provincias seleccionadas. La movilidad de los factores es el límite para la concreción de la elección. En realidad, los gobiernos compiten entre sí para beneficiar a sus ciudadanos. Las políticas horizontales y del tipo “tamaño y formato único” (i.e. one-size-fit-all), son desplazadas por otras que apuntan a “elegir ganadores”, sea en términos de atraer inversiones o de recaudar tributos y también de asignar gastos de capital.

El FF **cooperativo**, en sentido estricto, se caracteriza por la aceptación de reglas comunes entre el gobierno federal y las jurisdicciones que integran la Nación acerca de programas de política económica y por ende fiscal, definidas, financiadas y producidas en conjunto. En general se impone en los países federales cuando las condiciones de la economía están dominadas por fallas de mercado, problemas de seguridad o ambientales y avances en contra de condiciones de progreso social y bien común. En ese contexto el Estado y las unidades constituyentes cierran filas y cooperan.

El FF **coercitivo** presenta una relación entre el gobierno central y las jurisdicciones constituyentes que concentra el poder económico en el gobierno federal, que así puede imponer a la Nación políticas decididas por el Poder Ejecutivo nacional sin perder la condición de “país federal”. En particular se trata de aumentar el poder de decisión y el uso y resultado de los instrumentos recaudación impositiva y gasto público, según las visiones del gobierno central que, según se supone, otorgan mayores beneficios e intereses a las provincias y los gobiernos locales que, en realidad, ceden competencias y pierden independencia para adoptar decisiones en el ámbito económico.

En esos años el Sector Público era relativamente pequeño, con un gasto total (i.e. federal, provincial, municipal y de seguridad social) que pesaba un 11 % en el PBI del país, promedio para 1913 – 1930. El final de ese modelo, en los hechos, coincide con las decisiones adoptadas por Inglaterra en la Conferencia Imperial de Ottawa, de junio-agosto 1932 (Lanús, 2015), que dispusieron la creación del Commonwealth e incorporaron a Canadá, Australia y Nueva Zelanda al modelo de relación comercial y de inversiones entre la metrópolis y los estados asociados, papel que hasta entonces era casi exclusivo de Argentina. El Pacto Roca – Runciman (mayo 1933), extendió el mercado inglés para las exportaciones argentinas de carne por un tiempo, a cambio de una serie de privilegios para las empresas británicas residentes en el país.

## VIII – El Federalismo Fiscal entre 1935 y 1979: Distribución Primaria de la Coparticipación Federal de Impuestos

### *Federalismo Fiscal Cooperativo*

Es a partir de 1935 que se instala la CFI en el país. En ese tiempo el Estado adopta una mayor inserción en la actividad productiva y del comercio exterior y se desarrolla una institucionalidad acorde con el nuevo formato de política económica, ambos hechos son resultantes de la necesidad de enfrentar la ‘gran crisis’ del siglo XX. La CFI se organiza mayormente bajo principios cooperativos, superando el enfoque competitivo entre el gobierno federal y las provincias que dominó la segunda parte del siglo XIX y las primeras tres décadas del siglo XX. El período cooperativo se extendió hasta 1979, pero atravesó tres etapas de características diferentes en lo que respecta a la forma de instrumentar la distribución primaria y los fundamentos económicos del sistema de reparto entre gobierno federal y provincias.

La revisión analítica de la coparticipación, distribución de recursos entre la Nación y las provincias y entre las provincias entre sí, tiene el propósito de plantear enseñanzas y explicitar dificultades que se arrastran desde el comienzo de la historia misma del FF. La Tabla I muestra, de manera estilizada, la evolución de la CFI, para los cuarenta y cinco años de FF cooperativo (1935-1979).

### *Primer Período de la Distribución Primaria de la CFI - 1935 a 1958*

**El primer período, que va desde 1935 a 1958, destacado como de CFI cooperativa es uno en el que la asignación de recursos federales a la Nación domina absolutamente el reparto de tributos, lo que respondía al peso del ‘puerto’ en la economía nacional y a que la organización política del país operaba un federalismo político limitado, debido a sumar al peso de las funciones propias del gobierno central las funciones de gasto de nueve Territorios Nacionales.** Estas jurisdicciones eran dependientes del Poder Ejecutivo Nacional y comprendían a las actuales provincias de La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, en la Patagonia y a Misiones, Formosa y el Chaco en el Nordeste. A estos Territorios deberían sumarse una parte de las actuales Catamarca, Jujuy y Salta que en 1943 recibieron parte del Territorio Nacional de Los Andes. En total los Territorios Nacionales sumaban un área geográfica superior a la de las provincias. Entre 1935 y 1958 el gobierno central asumía los gastos de los Territorios. En este período, en promedio, el gobierno central se quedaba con el 81 % de la masa bruta coparticipable más un saldo de lo que deja Provincias de Impuestos Internos Unificados. Ver Tabla I.

**TABLA I**  
**CRONOGRAMA CFI – DISTRIBUCIÓN PRIMARIA – 1935 a 1979**  
**Federalismo Fiscal Cooperativo**  
**En % de la “Masa Bruta” salvo indicación específica**

	1935	1943	1947	1959/63		1968	1973/79
				1959	1963		
<b>Nación</b>	<b>82,5</b>	<b>82,5</b>	<b>79</b>	<b>66</b>	<b>58</b>	<b>59,22</b>	<b>48,5</b>
<b>Provincias y CABA</b>	<b>17,5</b>	<b>17,5</b>	<b>21</b>	<b>34</b>	<b>NC</b>	<b>NC</b>	<b>48,5</b>
<b>Provincias</b>	<b>NC</b>	<b>NC</b>	<b>NC</b>	<b>NC</b>	<b>36</b>	<b>38,12</b>	<b>NC</b>
<b>CABA</b>	<b>NC</b>	<b>NC</b>	<b>NC</b>	<b>NCNC</b>	<b>6</b>	<b>2,66</b>	<b>NC</b>
<b>Internos Unificados Provincias -</b>	<b>10% más que promedio 1929/33</b>	<b>10% más que promedio 1929/33</b>	<b>54</b>	<b>54</b>	<b>54</b>	<b>54</b>	<b>NC</b>
<b>Internos Unificados Nación -</b>	<b>Toma saldo de Provincias</b>	<b>Toma saldo de Provincias</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>NC</b>
<b>Fondos Regionales y similares</b>	<b>NC</b>	<b>NC</b>	<b>NC</b>	<b>NC</b>	<b>NC</b>	<b>NC</b>	<b>3,0</b>

NOTAS – NC es No Corresponde; No se incluye en el cuadro el Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes y al Impuesto Sustitutivo a la Transmisión Gratuita de bienes, dado que su evolución desde 1911 en la Nación y desde 1935 en la provincia de Bs.As. fue objeto de numerosas modificaciones, anulaciones, cambios por otros impuestos de base imponible compartida y, también, fue considerado en muchos fallos de la CSJN que afectan su computación; Ha sido un impuesto clásicamente provincial, la Nación lo usó en años circunstanciales como de capacidad propia; **1943**: se crean Ganancias Eventuales y Beneficios Extraordinarios; **1946**: se introduce un tope a la distribución primaria de Réditos que perjudica a Provincias que pasan de 17,5 % a 16 % efectivo; **1947**: ley 12.956; **1955**: se federalizan los Territorios Nacionales, salvo Santa Cruz que se federaliza en 1956; **1959/63**: ley 14.788; se modifica la distribución primaria con un cronograma de ajuste temporal: 1959 Nación 66 % y provincias y ciudad -BsAs un 34 % y en 1963 queda firme la distribución primaria con Nación 54 % y Provincias 36 % y Capital Federal con un 6 %; en **1967** la Nación sube a 59,22 %, Provincias queda en 35,46 % y Capital Federal baja a 5,32 %; en **1968** se muestra en columna arriba; en **1971** hubo otro cambio que llevó a la Nación al 61,715 %, a las provincias al 35,460 %, a la ciudad de Buenos Aires al 2.660 % y abrió Tierra del Fuego con un 0,165 %; **1973**: ley 20.221; Ventas cambia a Impuesto al Valor Agregado, con alícuota 13 %; IIU pasa a Provincias como Ingresos Brutos y Provincias cobran Lucrativas.

**Este periodo que comenzó en 1935 implicó una reforma tributaria, que incluyó un acuerdo entre la Nación y las provincias** en el marco de una estructura basada en (i) Los Impuestos Internos Unificados, un requerimiento del FF forzado por las provincias. Para ello el Congreso Nacional sancionó la ley 12.139, de unificación de los Impuestos Internos y las provincias

derogaron impuestos de similar índole, evitando la doble imposición entre estas y el gobierno federal (i.e. sobre la producción de vino, alcohol y azúcar de interés de cinco provincias); (ii) Introducción de un impuesto a las Ventas mediante ley 12.143 del Congreso de la Nación, que transformó el Impuesto a las Transacciones en el Impuesto a las Ventas con una duración prevista para veinte años; (iii) La extensión del tiempo de vigencia del impuesto a los Réditos, por diez años, que el Congreso decidió por ley 12.147 y (iv) Se consolidó la disposición constitucional por la que la Nación recaudaba para sí los impuestos sobre el comercio exterior (i.e. exportaciones e importaciones de bienes). Esta nueva estructura impositiva otorgaba al gobierno federal el 82,5 % de la recaudación tributaria del país. En este acuerdo Nación – Provincias se introdujo una ley consenso que impuso la CFI que entraría en vigor en enero 1935, un sistema de reparto de los ingresos fiscales entre el gobierno central y las provincias. El país sufría una crisis económica con impacto negativo en el empleo que, dada la situación económica, requería una respuesta que paliara los efectos que la ‘gran crisis’ estaba provocando en el interior del país. Los Impuestos Internos unificados que correspondían a gravámenes al consumo en catorce provincias, preveían distribuir entre las unidades constitutivas un 10 % más que la recaudación efectiva promedio de los años 1929/1933. En cambio, para los impuestos a las Ventas y a los Réditos se fijó una distribución primaria que otorgaba el 82,5 % para el gobierno federal y el restante 17,5 % para las provincias y la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires. En esta etapa la rama del FF ejecutada a través del gasto público federal tuvo una presencia relativa menor que la coparticipación, dado que la crisis económica doméstica impuso restricciones al uso del gasto público.

La complejidad de la CFI se acentuó dado que estos regímenes sufrieron cambios durante el período posterior a 1943. Por una parte, se incorporó un nuevo impuesto al Régimen de Coparticipación: el Impuesto a las Ganancias Eventuales (1946) a distribuir en forma similar al Impuesto a los Réditos. Además, otro impuesto creado en el período, el Impuesto a los Beneficios Extraordinarios, creado en 1943 y por dos años, era ingresado en su totalidad al Tesoro de la Nación pese a aplicarse a la actividad económica en todo el territorio del país. Finalmente, por un decreto-ley de 1943 se introdujo un tope de coparticipación primaria para el impuesto a los Réditos, fijándose en lo percibido en 1943, aumentando de ese modo el monto a recibir por el gobierno federal.

**En los hechos sucedió que el modelo de sustitución de importaciones, alentado por el gobierno federal y la creciente participación de instituciones estatales en la actividad económica, necesitaban de un aporte mayor de recursos tributarios, en un contexto en el que los tributos cobrados al comercio exterior estaban limitados por un intercambio reducido por la segunda guerra mundial.**

Puede llamar la atención que el porcentaje de recursos tributarios que se reservaba para el gobierno federal entre 1935 y 1943 fuera un 82,5 %, más allá de los impuestos al comercio exterior que por disposición constitucional no integraban la masa bruta coparticipable, pero esa proporción respondía a la existencia de los Territorios Nacionales, como ya se explicó y también a la administración de la economía en tiempos de la crisis mundial de los años 30. En esta década el Estado crece en su dimensión política y en la economía expande sus responsabilidades debido a la creación de varias instituciones gubernamentales, como la Dirección Nacional de Vialidad (1932), la Dirección General del Impuesto a los Réditos y la Administración General de Impuestos Internos, el Banco Central (1935) y la Junta Nacional de Granos, a cargo de la regulación de las exportaciones (1933). **La economía funcionaba con mínima correspondencia fiscal y alto desequilibrio vertical, traducida en que la Nación generaba el grueso de la recaudación y las provincias eran absolutamente dependientes de la distribución de fondos por parte del gobierno federal.**

En 1947 se inicia un tiempo caracterizado por una tendencia a la reducción de la CFI asignada al gobierno central respecto a 1943, a pesar de que el gasto público aumenta debido a la creación de empresas del Estado, incluyendo la compra de activos empresarios como por ejemplo el caso del FFCC, líneas navieras mercantiles, generación de energía, etc. y mantiene el peso del gasto debido a la administración de los Territorios Nacionales. Además, crece el conjunto de instituciones públicas que intervienen en el mercado, organismos reguladores como el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) que controlaba todo el comercio exterior y, finalmente, comienza a aumentar el manejo de fondos de la previsión social. En febrero de 1947 el Congreso dicta la ley 12.956 que estableció un mecanismo de CFI diferente del de 1935, estableciendo que el nuevo sistema regiría entre enero de 1947 y el fin de diciembre de 1955. La ley definió la masa bruta coparticipable, formada por el impuesto a los Réditos (ley 12.147), el impuesto a las Ventas (ley 12.143), el impuesto a las Ganancias Eventuales y el impuesto a los Beneficios Extraordinarios, que anteriormente no se coparticipaba. La prórroga de la ley de Unificación de Impuestos Internos significó que los porcentajes de distribución primaria de dicho impuesto se modificaran, asignando un 54% para la Nación y el 46% para las provincias, mientras que la ciudad de Buenos Aires continuó excluida de esta coparticipación. Impuestos Internos subsistió en la estructura tributaria hasta la sanción de la Ley 20.221 en 1973, que la derogó.

**La composición de la masa bruta coparticipable evolucionó en este período registrando una disminución de los aportes de Impuestos Internos Unificados (pasó de 81 % en 1935 a 38 % en 1958 y un aumento de los ingresos por Réditos, Ventas y, en mucho menor medida, de Ganancias Eventuales y Beneficios Extraordinarios, subiendo de 19 % del total recaudado (1935) a un 60 % del total (1958).**

***Segundo Período de la Distribución Primaria de la CFI - 1959 a 1972***

En este segundo período de la Etapa Dos, el sistema de CFI de la ley 12.956 (1947) que venció en 1955, fue prorrogado por tres años por el gobierno militar y en 1959 el Congreso Nacional, ya en un gobierno constitucional, introdujo una reforma de la CFI por medio de la ley 14.788, disponiendo un sistema de reparto que se ajustaba en escalas anuales, finalizando en 1963, junto con la vigencia de la ley. La distribución primaria de la CFI puede verse en detalle en la Tabla I del capítulo VIII que, en la Nota al pie de la Tabla, explica las variaciones. Hacia 1959, año de promulgación de la ley 14.788 la distribución primaria era 66 % para la Nación y 34 % para las provincias y la ciudad de Buenos Aires, mientras que en 1963, año en que termina la vigencia de la ley citada, la participación de la Nación en la distribución primaria caía a un 58 %, a la vez que la asignación de recursos a las provincias y la ciudad de Buenos Aires subía a un 42 % y dentro de esta el reparto era de 36 puntos de porcentaje a las provincias y los restantes 6 puntos de porcentaje para la ciudad de Buenos Aires. En cuatro años la Nación perdió 8 puntos de porcentaje de CFI y la ciudad de Buenos Aires ganó 6 puntos, mientras las provincias ganaron 2 puntos. Esta modificación en la distribución secundaria obliga a preguntarse acerca de su razonabilidad en función de objetivos económicos. La respuesta es que nada racional podía haber en estos cambios.

**La cuestión de la imprevisibilidad, la no transparencia y la dudosa utilidad social de estos cambios se acentuó en años siguientes. El continuo de modificaciones en la distribución primaria de impuestos coparticipables, sufrió otros tres cambios, uno en 1967 en que se asignó un 59,22 % a la Nación, un 35,46 % a las provincias y un 5,32 % a la ciudad de Buenos Aires. Otra modificación ocurrió en 1968, que mantuvo la proporción de la Nación en 59,22 % de la masa coparticipable, pero aumentó la de las provincias a un 38,12 % y redujo la de la ciudad de Buenos Aires a un 2,66 %. El tercer cambio ocurrió en 1971 y dejó a la Nación con un 61,75 % (aumento de 2,53 puntos de porcentaje), a las provincias con 35,46 %, el mismo que en 1967 y a la ciudad de Buenos Aires con 2,66 %, el mismo que en 1968, introduciendo la novedad de una asignación directa a Tierra del Fuego de 0,165 % (antes Tierra del Fuego era definida por la Nación dentro de su coparticipación). Resulta difícil entender estas idas y vueltas de la CFI en su distribución primaria. Primero, no es menos que sorprendente el uso de fracciones específicas como por ejemplo 59,22 % un año y a los pocos años un 61,75 % para la Nación y segundo, los cuatro cambios bruscos de coeficiente para la ciudad de Buenos Aires en un lapso de 9 años.**

Entre 1970 y 1972 el gobierno federal enfrentó una seria crisis financiera en las provincias, que obligó al gobierno a entregar Aportes del Tesoro de la Nación (ATNs) para equilibrar sus presupuestos. Lo curioso, pero explicable, es que esta crisis estuvo provocada por el propio gobierno debido a una política salarial decidida con las miras puestas en las próximas elecciones, consistente en equiparar las remuneraciones de los empleados provinciales y municipales a los

salarios de los empleados nacionales, concretada en un fuerte aumento salarial. El importante desbalance vertical en las provincias, cubierto provisoriamente por los citados ATNs, impulsó al gobierno central a redefinir la CFI, hecho que sucedió en 1973. En realidad, las medidas del gobierno militar simplemente beneficiaron a la Nación y perjudicaron a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires.

### ***Tercer Período de la Distribución Primaria de la CFI - 1973 a 1979***

En marzo de 1973 el Congreso de la Nación dictó la ley convenio 20.221, retroactiva a enero 1973 y que tendría vigencia hasta el 31 de diciembre de 1980, generando un avance esencial respecto al régimen de 1935 y sus modificaciones. **En primer lugar y respecto a la CFI, dispuso la unificación del sistema de reparto primario y secundario para todos los impuestos definidos como coparticipables, terminando con la acumulación de tributos que tenían cláusulas de coparticipación diferentes, las que obedecían a decisiones puntuales de la historia y se arrastraban desde 1935.** Para ello se derogaron las leyes 14.788 y 14.390, así como el artículo 7° de la ley del impuesto Sustitutivo del Gravamen a la Transmisión Gratuita de Bienes. **En segundo lugar, introdujo una fórmula de reparto para la distribución secundaria basada en criterios económicos y fundada en el objetivo de un régimen que impulsara la equidad y la eficiencia en la asignación horizontal de la CFI, reflejando las necesidades de gasto de las provincias en el marco de un criterio redistributivo.** Adicionalmente, la ley creó la Comisión Federal de Impuestos. Este sería un organismo representativo de los intereses del federalismo y un auditor del federalismo fiscal, integrado por un representante por cada provincia adherida y uno por la Nación.

Esta ley 20.221 dispuso que la CFI en su distribución primaria asignara el mismo porcentaje a la Nación (48,5 % de la masa bruta) que al conjunto de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires (48,5 % de la masa bruta), así como el 3 % restante para completar el 100 % se destinaba al Fondo de Desarrollo Regional, creado por esta ley. Las asignaciones se giraban desde el Tesoro de la Nación automáticamente. Con este sistema hubo un aumento de las transferencias a los gobiernos locales y se redujo la dependencia respecto de los ATNs del gobierno central.

**Un aspecto económico no suficientemente aclarado fue el porqué del porcentaje de la masa bruta coparticipable asignado a la Nación. Prima facie la nominalidad de iguales porcentajes de distribución primaria para Nación y Provincias daba una pátina de equidad. Pero en la economía real habría que preguntarse si sería suficiente el 48,5 % de la masa bruta asignado a la Nación para que esta pudiera atender todos sus compromisos. Al porcentaje de 48,5 % la Nación sumaba solamente los derechos sobre los tributos del comercio**



exterior y con esos fondos debía financiar la seguridad exterior del país, la distribución de justicia, las obras públicas federales, mayormente de gran dimensión y escala, escasamente divisibles, el financiamiento de la política comercial externa, etc.

Cabe notar que la Nación excluía de la masa bruta a aquellos impuestos nacionales cuya recaudación estuviera afectada a “inversiones, servicios, obras y el fomento a actividades” que se declararan como de interés nacional. Esta fue una decisión sin demasiada ejecución, en los hechos. Finalmente, cumpliendo con designios del FF, se creó el Fondo de Desarrollo Regional (FDR), continuador del Fondo de Integración Territorial, con una asignación de recursos equivalente al 3% de la recaudación total. Esta fue una decisión propia del FF, que introdujo el gasto público como herramienta para asegurar la equidad territorial desde el punto de vista del ingreso geográfico. El FDR financiaría obras públicas de interés provincial, pero de alcance regional.

Entre 1973 y 1975 el gasto federal dirigido a las provincias crece al impulso de políticas de desarrollo territorial, tanto en inversiones en infraestructura de energía hidroeléctrica, como en caminos y programas de desarrollo productivo, en especial el Plan Soja asociado a la expansión agropecuaria al Norte Grande. A ese trienio le siguieron cuatro años de gobierno militar que no modificó el papel del Estado ni el esquema de gastos públicos. En el plano de la estructura tributaria, el impuesto a las Ventas fue reemplazado por el impuesto al Valor Agregado (IVA), sancionado por ley 20.631 (diciembre de 1973) que derogó la ley 12.143 de impuesto a las Ventas, hasta entonces el tributo de mayor recaudación. En su versión original la alícuota del impuesto se estableció en 13 % del valor imponible. La totalidad de la recaudación del IVA se computaba en la masa bruta coparticipable. En cuanto a las obligaciones de las provincias, la ley 20.221 detalla cuidadosamente las situaciones que calificarían como de doble imposición ‘Nación – Provincias’, a fin de evitar violaciones de este principio, eximiendo los impuestos provinciales exclusivos que impacten sobre la propiedad inmobiliaria, el ejercicio de actividades lucrativas, la transmisión gratuita de bienes, los automotores y los actos, contratos y operaciones a título oneroso. Posteriormente (1976), el nuevo gobierno militar restableció el impuesto a las Actividades Lucrativas, provincial, al que a partir de 1 de enero de ese año se le llamó Ingresos Brutos, aplicando un porcentaje sobre la facturación. Este impuesto se transformó en un medio de recaudación importante para las provincias.

**En 1978 el Poder Ejecutivo de la Nación a cargo del gobierno militar, transfirió 65 hospitales y la totalidad de los establecimientos escolares de enseñanza primaria a las provincias, obligando a un cambio en la asignación de recursos de las unidades subnacionales y posteriormente, hacia 1980, absorbió para el gobierno central mayores recursos no coparticipados vía cambios en la ley del IVA, tales como ampliación de la base imponible y aumento de la alícuota original. Ambos movimientos sesgaban la obtención**

**de recursos y la asignación de gastos en favor de la administración central. El objetivo era nivelar el presupuesto nacional, fuertemente deficitario y para ello usó una herramienta estructural de la economía, la CFI.**

## IX – La Génesis del Federalismo Fiscal Coercitivo: 1980 a 1987

**En 1980 se inicia el tercer período de la CFI que transcurre hasta 1987 y con él comienza un largo lapso de CFI coercitiva que llega a 2020. En particular los años 1980 a 1988 son, en los hechos, de ausencia de una política diseñada para dar contexto a un sistema de CFI. El país funcionó sin regla para la relación fiscal Nación – provincias hasta 1988, por vez primera desde 1935.** En la instrumentación del FF de este período se optó por un bajo nivel de descentralización tributaria y un gasto público de elevada centralización, una combinación que llevó a un FF ineficiente. En términos de la distribución primaria de la CFI, la política fiscal agravó el desequilibrio vertical y profundizó la ausencia de correspondencia fiscal. El lado del gasto federal no formó parte del FF. Estas características del FF fueron definidas hacia el final del gobierno militar y no pudieron ser modificadas por el gobierno constitucional entrante.

Como parte de su política fiscal el gobierno militar modificó el manejo del Tesoro, adoptando el criterio de recaudación con unidad de caja, eliminando una serie de recursos tributarios con afectación específica, entre los que se destacó el Aporte Patronal para la Seguridad Social y Vivienda, lo que, *ceteris paribus*, generaría una pérdida de ingresos fiscales. Para remediar este impacto aumentó la base imponible del IVA (1980) e incrementó la alícuota original de 13 % llevándola al 25 % (ley 22.294). La reforma impositiva impuso un mecanismo ‘extraño’ de cobertura de la pérdida de ingresos fiscales, agravada por la eliminación de los aportes patronales al sistema de seguridad social, obligando a que el Banco de la Nación cubriera la necesidad de recursos mensuales de la Dirección Nacional de Recaudación Previsional y, a su vez, el Tesoro de la Nación tomaba fondos de un adelanto de recursos de la CFI, una deducción de la masa bruta coparticipable concretada ex ante de que la masa bruta se coparticipara. Esta ley vulneró el régimen de CFI, con efectos institucionales y económicos negativos, sobre todo en las provincias y la Capital Federal. **En 1980 se inicia un largo lapso de FF coercitivo, con una CFI sujeta a volantazos y cambios de marcha decididos por el gobierno central y a un gasto de capital en inversiones federales financiado a través de Aportes del Tesoro Nacional (ATN). Completando este camino de errores, la ley eliminó el aporte de coparticipación para la ciudad de Buenos Aires, al mismo tiempo que la ciudad debía cumplir con sus aportes a los fondos coparticipables.** El nuevo gobierno constitucional, volvió a ingresar a la ciudad de Buenos Aires en el régimen de coparticipación.

Entre 1980 y 1983 las provincias se desfinanciaron, perdiendo el 21 % de sus ingresos de coparticipación y el gobierno central cubrió el faltante con ATN en montos tales que llegaron a superar el valor de los recursos coparticipados. La coerción del gobierno central sobre las provincias ascendió a un récord histórico. En 1984 el gobierno constitucional restituyó el funcionamiento anterior de la cobertura de la Seguridad Social (i.e. aportes patronales) y de los planes de vivienda FONAVI. Estos datos significan que las provincias y los municipios tuvieron

déficits fiscales con relación al PBI de 6,9 % en 1983 (gobierno militar saliente), un 22,1 % para todo el lapso 1984 a 1988 y un 8,8 % para 1989. El desfinanciamiento provocado por la ruptura de la CFI de 1980 a 1983, derivó en una crisis financiera de magnitud récord para las provincias y los municipios y condicionó el gobierno constitucional. Se instaló la economía de la deuda que dominó los escenarios económicos. **La CFI perdió el ímpetu de la ley convenio 20.221 (1973), que finalizaba en 1983 y fue prorrogada a 1984 luego de ser vulnerada en 1980.**

El gobierno constitucional que asumió en diciembre de 1983 encontró un país condicionado en su economía: alta inflación, endeudamiento externo y elevado déficit fiscal. Su tránsito estuvo signado por varias renegociaciones de la deuda externa. Al finalizar, anticipadamente (julio 1989), su mandato, ninguno de estos tres problemas se había solucionado. **El gobierno constitucional intentó ordenar el sistema de CFI, trastornado desde la reforma de 1980 y propició el dictado de la ley 23.548 (enero 1988). El sistema de CFI de esta ley fue de carácter transaccional como saldo de una puja entre la provincia de Buenos Aires, el resto de las provincias y la Nación. Perjudicó a la provincia de Buenos Aires que perdió 9,70 puntos de porcentaje de coparticipación, siendo un régimen impuesto como transitorio y que, atravesando 156 normas (i.e. leyes, decretos, decisiones administrativas, resoluciones y otras), sigue aun vigente en 2020. A este período se lo considera del federalismo coercitivo.**

## X – La Historia Moderna de Nuestro Federalismo Fiscal (1988-2020)

### *El Largo Período de la CFI Coercitiva - 1988 a 2020*

**En 1988 comienza la historia moderna del FF coercitivo que transcurre hasta 2020. El período comenzó con el dictado de la ley convenio 23.548, que consagraba un régimen transitorio de CFI para los años 1988 y 1989 pero que también dispuso que en caso de que el Congreso no sancionara una nueva ley convenio permanente, la ley transitoria se prorrogaría automáticamente hasta que esto sucediera.**

La definición de la reserva de fondos de la masa bruta para el Tesoro de la Nación fue discrecional y arbitraria y la determinación de la distribución secundaria se hizo por coeficientes fijos que no atendieron las razones de equidad y eficiencia requeridas por un régimen de CFI basado en la racionalidad económica. Esta ley 23.548 definía con precisión la masa bruta coparticipable e incluyó el impuesto a los combustibles, reservando algunas vías de excepción para (i) impuestos asignados a otros sistemas de distribución; (ii) impuestos con afectación específica en vigencia y (iii) los impuestos que, en el futuro, se afectaran a fines específicos.

Según la disposición de la ley 23.548 (1988), del total de impuestos coparticipables (i.e. la masa bruta) las provincias debían recibir el 54,66 % de la recaudación más un 2 % que se distribuía entre la provincia de Buenos Aires (1,57 pp) y las provincias de Neuquén, Chubut y Santa Cruz (se reparten el 0,43 por partes iguales entre las tres, es decir un 0,1433 % cada una), siendo estos 2 puntos de porcentaje destinados al recupero del nivel relativo perdido en la transición; a estos porcentajes se le agregaba un 1 % para ATN, quedando así para el Tesoro de la Nación un 42,34 % de la masa bruta; a su vez, la CABA y Tierra del Fuego recibían fondos directamente de la Nación tomados de su coeficiente de CFI (i.e. 42,34 %) por un porcentaje de 3,50 % y 0,70 %, respectivamente, lo que reducía la participación de la Nación ulteriormente a 38,14 % (ver Tabla III). El porcentaje destinado a los gobiernos locales incluía la cobertura de diversos servicios que la Nación había trasladado a las provincias en tiempos del gobierno militar, en la década de los años '70.

**Esta ley incorporó como novedad en los sistemas de coparticipación, una cláusula ‘piso’ para la CFI, estableciendo que el total a distribuir a las provincias no podía ser inferior al 34 % de la recaudación de la totalidad de tributos recolectados por la Nación, sumando coparticipables y no coparticipables.** Esta ley 23.548 intervenía en la autonomía fiscal de las provincias, deteriorando el manejo presupuestario de las mismas. En el extenso Capítulo II, Obligaciones Emergentes del Régimen de esta Ley, artículo 9°, se establece que “la adhesión de cada provincia se efectuará mediante una ley que disponga, inciso a), que acepta el régimen de esta Ley sin limitaciones ni reservas”. Si bien todos los incisos de este artículo 9° conciernen al manejo tributario, en especial el inciso b) cubre en detalle la operativa del impuesto a los

Ingresos Brutos, extendiéndose por más de una veintena de apartados, pero el avance en las limitaciones locales sobre tributos abarca todo el inciso b) que dispone que las provincias y municipalidades no aplicarán “gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos por esta Ley”, lo que es razonable, pero también dispone que no se aplicarán impuestos, tasas, contribuciones u otros tributos a las actividades pasibles de impuestos internos ni a las materias primas de esas actividades. Claramente deja a las provincias con autonomía para gravar la propiedad inmobiliaria, los ingresos brutos, la propiedad, radicación, circulación o transferencia de automotores, sellos y transmisión gratuita de bienes. En las Disposiciones Transitorias (Capítulo V) la ley interviene incluso en los regímenes salariales de los niveles locales y su compatibilidad con los equivalentes del nivel Nación.

### ***Limitación de la Autonomía Fiscal de las Provincias: La Coerción Federal***

La ley 23.548 pensada y dictada con carácter de transitoria y para regir solo dos años, limitó la autonomía fiscal de las provincias y redujo drásticamente la coparticipación de la provincia de Buenos Aires, agudizando el incumplimiento del principio de correspondencia fiscal para con esta provincia. Este ha sido quizás el ejemplo más contundente del formato coercitivo de la CFI. En general, un síntoma de la coerción es que las transferencias automáticas a provincias, tomando en cuenta su participación en el total de recursos nacionales recaudados, han tenido períodos en que no han llegado siquiera a un tercio. Por ejemplo, **entre los años 1993 y 1995 la coparticipación fue de 30,5 % y entre los años 2001 a 2002, sólo alcanzaron al 31,4 %. Cabe recordar que en 1973/75 la coparticipación superaba el 50 % del total de recursos recaudados por la Nación. Un claro retroceso del FF. Entre 2004 y 2019 la participación de las transferencias automáticas estuvo por debajo del rango de participación que tenían antes de la crisis de la ‘convertibilidad’.** En los hechos, en este último lapso, las relaciones de financiamiento del FF estuvieron reducidas a un mínimo, cubriendo en parte la refinanciación de los pasivos provinciales (Programa Federal de Desendeudamiento, Decreto Nro. 660/2010) y la creación del Fondo Fiscal Solidario (FFS), una decisión política impuesta en el año 2009 por el rechazo del proyecto de derechos de exportación a los productos de la agricultura conocido como ‘la 125’. La reducción de la CFI vía transferencias automáticas creció desde 1990, pero se intensificó desde el fin de la ‘convertibilidad’, tanto por el manejo de los coeficientes de distribución, como por la modificación en la asignación de fondos de tributos existentes y también por la aparición de impuestos no coparticipados, como el caso del impuesto a los créditos y débitos bancarios (marzo 2001) y el de los derechos de exportación (desde 2002 y hasta diciembre 2015).

**Del lado del gasto público federal se operó en la misma sintonía, especialmente a partir de 2005. Una proporción creciente de la obra pública en el país, financiada con fondos del Tesoro de la Nación, fue asignada por la presidencia de la Nación directamente a los**

municipios, muchas veces sin participación del gobierno de la provincia, un comportamiento extendido y ajeno a una real planificación federal de obras públicas. El bien común no ha estado rigiendo esta conducta. También esto es propio del FF coercitivo.

### ***El Federalismo Fiscal en la 'Convertibilidad'***

A comienzos de los años '90 (siglo XX) el gobierno federal decidió devolver competencias a las provincias en materias concurrentes, pero no renunció a las potestades tributarias compartidas con las provincias, según texto constitucional, como el caso de las contribuciones directas y tampoco aceptó el sistema de separación y concurrencia de fuentes. En el mismo sentido, no impulsó el dictado de una ley convenio que reemplazara a la transitoria Nro. 23.548 y tampoco propició ampliar las atribuciones de las provincias en cuanto a su poder de imposición. Por el contrario, recurrió a imponer 'pactos fiscales' que, en los hechos, restringían el poder de administrar tributos directos por los gobiernos locales. En la práctica, **en los años Noventa el FF, en sus dos ramas, estuvo dominado por los 'pactos fiscales'**.

En el marco de la decisión de devolución de competencias, en enero de 1992 se transfirieron a las provincias los servicios educativos del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y los del Consejo Nacional de Educación Técnica (ley 24.049), sin la correspondiente contrapartida financiera. También se transfirieron unos 20 hospitales, principalmente a la ciudad de Buenos Aires, hecho que fue consagrado en la ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional del ejercicio 1992, incluyendo el pase a provincias de los institutos del menor y la familia y un conjunto de planes sociales. **La asignación de la administración de la educación secundaria y técnica, de la operación de planes sociales y de la organización hospitalaria, sin fondos ni asistencia técnica a las provincias, agregó conflictos al no sumar el financiamiento a provincias de extenso territorio, de escasa generación de ingresos tributarios propios y con población dispersa.** La decisión del gobierno central buscó más bien disminuir gastos en la Nación que procurar una administración eficiente siguiendo el criterio de subsidiaridad. **En el mismo tenor de medidas, se permitió a la Nación apropiarse del 15% de la masa bruta coparticipable antes de la distribución primaria, con el argumento de reservar recursos para atender el desfinanciamiento del sistema de seguridad social, perjudicando a las provincias.** Además, se limitó el poder para gravar recursos y actividades en las provincias y municipios.

### ***La Arbitrariedad Distorsionó la CFI: Un Ejercicio de Coerción Fiscal***

El Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios, una decisión del ministro Domingo Cavallo adoptada en 2001 y consagrada por ley 25.413 (llamada ley de Competitividad) destinó el 100 % de la recaudación al Tesoro de la Nación. En 2002 con la ley 25.570 que ratificó el Acuerdo

Nación – Provincias de febrero 2002, se modificó la asignación destinándose el 30% de su recaudación a la masa bruta coparticipable, mientras que el 70% restante financiaba gastos del Tesoro asociados a la emergencia pública establecida por la ley 25.561 una parte de la cual respondía a necesidades de la ANSES. Aplicando la regla de distribución primaria de la ley 23.548, del 30 % aplicado a la masa bruta coparticipable, aproximadamente 15 puntos de porcentaje se asignaban al Tesoro y el resto a las Provincias. De este modo, en los hechos, el Tesoro se apropiaba de un 85 % de la recaudación de ese impuesto, el tercero en el ranking de ingresos tributarios de la nación luego de Ganancias e IVA.

**Sin embargo, en un juego que ilustra las idas y vueltas que dan forma al ‘Laberinto Fiscal’, en 2018 la ANSES se apropió del 100 % del impuesto al cheque, como se lo conoce, pero perdió el aporte del 20 % de la recaudación del impuesto a las Ganancias, que volvió al Tesoro.** La ANSES es en el siglo XXI el tercer jugador en el segmento de la distribución primaria de la CFI. Este tema se explica en mayor detalle en el capítulo XXV.

En los hechos, el zigzag de las normas tributarias y el vaivén de los coeficientes de prorratio para la distribución primaria y secundaria de la CFI, que venía de 1980, fue inclinando la balanza hacia una preponderancia del gobierno central en la captura de recursos fiscales. **La ley 23.548 (1988) fijaba un 54,66 % para las provincias, más otro 2 % de ‘reparación’ a cuatro provincias, pero hacia finales de 1990 la participación ‘efectiva’ de los gobiernos locales había descendido a 47 %.** Este porcentaje continuó reduciéndose en los años 2000, hasta llegar a niveles de apenas el 30 % del total recaudado por el Tesoro de la Nación. Entre 1993 y 2003 la intervención del gobierno central en la autonomía fiscal y financiera de las provincias se canalizó por los Pactos Fiscales.

**Durante los años 2006 a 2015 el manejo de la CFI no pasó por Pactos de amplio espectro federal, sino por acuerdos bilaterales entre la Nación y cada una de las provincias.** A estos acuerdos se les sumó la modificación de los porcentajes de la asignación de algunos impuestos clave como Ganancias, IVA, Activos, Personales y otros, movimientos que en numerosos casos se efectuaban anualmente. Una variedad de asignaciones específicas de impuestos coparticipados fue usada para direccionar asistencia a provincias, como por ejemplo la asignación para el Financiamiento Educativo (ley 26.075 de enero 2006). El uso amplio, discrecional y arbitrario de los ATN formó parte de la práctica de la asistencia financiera a provincias y municipios en relación directa desde el gobierno central. En 2009 se creó el Fondo Federal Solidario (FFS) con parte de las retenciones a las exportaciones de soja y derivados, cuya distribución entre las provincias se efectúa con los mismos coeficientes de la Ley de Coparticipación de 1988, debiendo afectarse estos recursos a la ejecución de obras de infraestructura básica social, cuya elección estaba a cargo del gobierno central a través del



Ministerio de Planificación. **Al final de 2015 existían nada menos que diecisiete regímenes de asignaciones de fondos a provincias por fuera del régimen de CFI de la Ley 23.548.**

El gobierno nacional que asumió la administración desde el 10 de diciembre de 2015 eliminó los derechos de exportación, salvo algún caso excepcional para el que se preveía su eliminación con un cronograma plurianual y, adicionalmente, regularizó el manejo de los ATN, reduciéndolos a un mínimo. Sin embargo, no solo no abandonó el modelo de FF coercitivo, sino que lo acrecentó. **El gobierno nacional, por decreto Nro. 194/2016, elevó el coeficiente de coparticipación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) de 1,40 % a 3,75 % de la masa bruta, al mismo tiempo que se mantuvieron los coeficientes de distribución secundaria de la coparticipación de la ley 23.548 y derogó lo dispuesto por decreto Nro. 705/2003 que había otorgado a la CABA el estatus de jurisdicción coparticipable y fijado en 1,40 % de la masa bruta su coeficiente de recepción de fondos.**

En otro movimiento adjudicable al FF coercitivo, el gobierno nacional se apoyó en fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, para derogar un decreto del gobierno anterior que devolvía a las provincias el 15 % retenido según un sistema de pre - coparticipación, i.e. retención de parte de la masa bruta antes de coparticipar. La coerción por parte del gobierno central a los gobiernos locales, tuvo otro acto de ejercicio efectivo en ocasión de la firma del pacto llamado 'Consenso Fiscal' (noviembre de 2017), que se apoyaba, entre varios argumentos, en el "Acuerdo para un Nuevo Federalismo" firmado en mayo de 2016 entre el PEN y 19 gobernadores, en el que se consideró el tema de los fondos retenidos para ANSES y la posibilidad de avanzar en una eliminación gradual de la detracción del 15 % citado. El "Consenso Fiscal", si bien en sus propósitos anunciados buscaba ordenar las relaciones entre el gobierno central y las provincias, acuciadas ambas partes por los cincuenta procesos judiciales activos entre las provincias y la CABA versus el Estado Nacional, en el fondo daba un nuevo paso intensificando el modo coercitivo del FF. A lo largo del texto del Consenso se incluyeron temas que iban desde el compromiso de aprobar la ley de Responsabilidad Fiscal, que restringía la política de gastos de los gobiernos locales avanzando sobre la autonomía de las provincias, a promover la discusión de una nueva ley convenio de CFI y a temas como cambios en la ley de impuesto a las ganancias y varios otros específicos.

**El nuevo gobierno que asumió el 10 de diciembre de 2019 tampoco se apartó de la coerción sobre las provincias. Con fecha 23 de diciembre de 2019, bajo la ley 27.541 llamada de Solidaridad, en el capítulo 7 del Título IV, dispuso que, en el caso de extracciones en efectivo, los débitos efectuados en cuentas bancarias de empresas medianas y grandes (las micro y pequeñas empresas están exceptuadas) deberán pagar una alícuota del doble de la tasa vigente. Una duplicación del impuesto cuyo producido se destina a la ANSES y**

**no se coparticipa. Otro acto de coerción en la CFI de importante dimensión, dado que duplicó el tributo.**

## XI – La Distribución Secundaria en el Federalismo Fiscal Cooperativo - 1935 a 1979

### *Introducción*

En cuanto a la distribución secundaria de la CFI su análisis focaliza en los casos en que hubo determinaciones de reparto de ingresos tributarios federales a las provincias y los distingue por períodos homogéneos en términos de la CFI. En los primeros cuarenta y cinco años de funcionamiento del régimen de CFI, entre 1935 y 1979, la distribución secundaria se reguló por esquemas de ponderadores que, si bien fueron variando en su objetivo (vg. devolutivo, redistributivo, argumentos políticos), intentaron tomar en cuenta parámetros económicos. En ese largo lapso se distinguen tres períodos según el porcentaje de distribución primaria y secundaria de la CFI. Ver Tabla 2 en el Anexo. Un primer período entre 1935 y 1958 en el que el reparto entre el gobierno federal y las provincias se mantuvo entre 17,5 % al inicio y un 21 % a partir de 1947, utilizando un esquema de ponderadores para la distribución secundaria similar (i.e. indicadores de criterios devolutivo y redistributivo) que estuvo en vigencia hasta 1958. Una segunda etapa transcurrió entre 1959 (ley 14.788) y 1972 en la que la distribución primaria de la CFI duplicó el porcentaje de masa bruta coparticipable de 1947 llevándolo a 42 % y los coeficientes de prorrateo se simplificaron, pero el criterio devolutivo prevaleció sobre el distributivo y el modelo de CFI privilegió la equidad y el equilibrio horizontal, justamente en tiempos en los que todos los Territorios Nacionales, excepto Tierra del Fuego, se provincializaron. El tercer período se inició en 1973 (ley 21.221) con un aumento de la distribución primaria de la CFI de un 42 % a un 48,5 % de la masa bruta para las provincias y la ciudad de Buenos Aires. La distribución secundaria adoptó mayoritariamente un objetivo de equidad horizontal, adjudicando casi dos tercios de los fondos bajo ese criterio y el tercio restante se mantuvo atado a un criterio de redistribución de ingresos. Lo central fue que los coeficientes de prorrateo respondieron a valores económicos mensurables y transparentes, apuntando también a mejorar la eficiencia y la eficacia del sistema. Este sistema de CFI rigió hasta 1979.

El análisis de la distribución secundaria de impuestos coparticipados va a mostrar una constante de desequilibrio horizontal, generalmente no explicado con fundamentos económicos, de eficiencia y de eficacia. El análisis por 'períodos' que sigue a continuación, explica la evolución de la distribución secundaria y la califica.

### ***Evolución del Federalismo Fiscal Cooperativo -1935 a 1979***

En esta etapa el concepto de FF Cooperativo puede aplicarse al comportamiento del gobierno central y las provincias, en el sentido que los regímenes de CFI fueron evolucionando en favor de los gobiernos locales. También porque hubo un orden pactado entre Nación y unidades subnacionales para evitar la superposición de tributos (i.e. concurrencia

fiscal) y por el esfuerzo en utilizar fórmulas convenio en las leyes de coparticipación que tomaran en cuenta variables económicas y sociales relevantes y medibles. De todos modos, en el lapso de cuarenta y cinco años del período solo hubo gobiernos constitucionales por menos de la mitad del mismo, en el resto hubo gobiernos militares sin una real administración provincial de carácter federal. Igualmente, sean gobiernos democráticos o de facto, cuesta encontrar una racionalidad económica que vincule la asignación horizontal a propósitos de desarrollo económico equitativo. También fue una constante la variabilidad de la composición de tributos elegibles para la coparticipación y las alícuotas de la distribución secundaria. La imprevisibilidad y la fragilidad de las decisiones impositivas sin duda han impedido una mejor conducta fiscal en el país.

### ***Primer Período de la CFI Cooperativa – 1935 a 1958***

**La distribución secundaria en el sistema de 1935 se ajustaba a una fórmula que combinaba población (30 %), gasto de las provincias del año anterior, en este caso 1934 (30 %), ingresos recibidos por las provincias en el año previo, en este caso 1934 y cada año anterior (30 %) y el restante 10 % según fuera la recaudación de Ventas y Réditos en cada una de las provincias, excluyendo como receptora a la ciudad de Buenos Aires, que sólo recibía coparticipación a través de los otros tres distribuidores.** El sistema de prorratores ajusta a un mecanismo de coparticipación devolutivo, que debiera ayudar a consolidar la posición relativa de cada provincia respecto a las otras provincias. Población es un coeficiente vinculado a equidad, mientras que gastos e ingresos revela una preocupación por cerrar el desequilibrio vertical de la provincia con la Nación y además impulsa el acercamiento a la correspondencia fiscal en cada una de las provincias. Estos tres prorratores agotan el 90 % de la fórmula, mientras el 10 % restante es un 'premio' que Nación otorgaba a las provincias por impulsar la recaudación de esos impuestos nacionales. Quizás podría dudarse de la eficacia de la fórmula al premiar por igual a gastos que a ingresos, el esfuerzo recaudatorio propio, pero debe considerarse que esta es la primera fórmula de CFI. El mecanismo de reparto de 1935 es complejo, pero se complicó aún con los ajustes realizados en los prorratores hasta 1945, momento en que se cumplían los diez años de la vigencia del impuesto a los Réditos. La norma previó desde el inicio que algunos impuestos coparticipables subían su porcentaje y otros lo reducían. En tanto la Ley 12.139 (Impuestos Internos unificados), que preveía una vigencia de veinte años, no fue modificada hasta 1955.

En la distribución secundaria de impuestos, el rasgo principal fue el aumento de recursos para la provincia de Buenos Aires y la reducción de la participación de Mendoza, San Juan, Tucumán, Salta y Jujuy, las provincias productoras de vino, alcoholes y azúcar, tema que la Tabla 3 presentada en el Anexo informa en números índice. La evolución de la distribución secundaria por provincia y per cápita, que incluye la Capital Federal, (Tabla 3 en el Anexo), entre 1935 y 1946, permite observar la diferencia entre ambas puntas y también la posición relativa de las

provincias. Claramente las ganadoras en Coparticipación per cápita entre 1935 y 1946 son Buenos Aires (+ 38 %), San Luis (+ 176 %), Capital Federal (+ 79 %), Entre Ríos (+ 45 %), Catamarca (+ 144 %), Corrientes (+ 131 %) y La Rioja (+ 68 %).

Pero el desequilibrio en la distribución horizontal en 1946, tras diez años de CFI, es notorio: ya que para la CFI un habitante de la Capital Federal 'valía' el 42,5 % de uno de la provincia de Buenos Aires y el 38 %, promedio, de un habitante de Catamarca, La Rioja y Corrientes. El caso de la provincia de Buenos Aires, si se compara su Coparticipación per cápita de 1946 con la de ocho provincias (vg. Catamarca, Corrientes, Jujuy, La Rioja, Tucumán, San Luis, San Juan, Mendoza), sugiere que un bonaerense 'valdría' un 65 % del promedio de los habitantes de las ocho provincias citadas.

La distribución primaria decidida en 1947 tras fuerte presión de las provincias en el Congreso de la Nación (i.e. en la distribución primaria la Nación absorbe un 79% de los impuestos coparticipables y Provincias el 21 %), muestra una leve suba de la asignación de fondos a gobiernos locales respecto a 1935. Por su parte, **la distribución secundaria dispuesta en 1947 estableció que del 21 % coparticipado a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires, se tomaran 19 puntos de porcentaje y se prorratearan entregando (i) un 30 % según la población de cada jurisdicción, medida por el último censo disponible; (ii) otro 30 % de acuerdo a los gastos ordinarios de cada provincia en el año inmediato anterior; (iii) un tercer 30 % en base a los recursos recibidos por la jurisdicción en el año inmediato anterior, sin contar a los ingresos por créditos y (iv) el restante 10 % en función del aporte de cada una de las provincias en la recaudación de los impuestos a las Ventas, a los Réditos, a las Ganancias Eventuales y a los Beneficios Extraordinarios**, ocurrido en el año anterior inmediato. Hasta aquí la misma fórmula que en 1935. En cuanto a la Capital Federal, esta recibiría sus fondos por aplicación de lo citado en (i), (ii) y (iii) solamente. Los dos puntos de porcentaje restantes al 21 % se otorgarían a las provincias y a la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, en razón inversamente proporcional a la población censada oportunamente. No hay una explicación sencilla para haber dejado dos puntos de porcentaje bajo este tipo de coeficientes, dado que se aplica a la totalidad de los gobiernos locales y es solamente de dos puntos de porcentaje.

La asignación en función de los gastos anteriores no tuvo condicionamiento federal, en el sentido que una parte esencial de esos gastos estuvieran vinculados a la seguridad y a la educación primaria, que eran responsabilidad de las jurisdicciones y, eventualmente, a la inversión y al expresar 'gastos ordinarios' se estaría excluyendo a los gastos de capital, es decir la inversión, con lo que la coparticipación podría haber estado premiando gastos corrientes mayormente, quizás empleo público provincial. Más importante aún, es que no aparece ningún 'premio' por maximizar la recaudación de los impuestos provinciales o municipales. Las provincias aceptaron

"no aplicar gravámenes locales de naturaleza igual a los establecidos por las leyes de los referidos impuestos (i.e. ventas, réditos, eventuales y beneficios)" y también coparticipar entre las municipalidades de su jurisdicción no menos del 10% de la participación que recibieran de la Nación.

Respecto al reparto entre jurisdicciones, la provincia de Buenos Aires recibió, respecto del total, en 1946 un 31,2 % y en 1958 un 29,2 %; la Capital Federal recibió en esos mismos años un 25,5 % y 19,1 %, respectivamente; la provincia de Santa Fe pasó de un 12,8 % a un 9,7 % entre esos años y la provincia de Córdoba bajó de 8,1 % en 1946 a un 6,6 % en 1958. **Es notable la disminución de lo recibido por las jurisdicciones más desarrolladas a lo largo de esos doce años. En total estas jurisdicciones que en 1946 obtenían el 77,6 % de la distribución secundaria, mientras en 1958, luego de la federalización de los Territorios Nacionales, tenían el 64,6 % del total distribuido.** Claramente la reducción de la Capital Federal estuvo asociada a la provincialización de los Territorios Nacionales. De todos modos, casi dos tercios de lo coparticipado se repartía entre estas cuatro jurisdicciones.

#### ***Segundo Período de la CFI Cooperativa – 1959 a 1972***

**En cuanto a la distribución secundaria consecuencia de la reforma de la ley 14.788 de enero 1959, la asignación de recursos tributarios entre provincias sufrió una nueva modificación del sistema de reparto, destinándose recursos en función de cuatro coeficientes prorratores que distribuían un 25 % de fondos cada uno: (i) población; (ii) gastos provinciales ordinarios; (iii) recursos provinciales propios y (iv) partes iguales fijas por provincia. Es un hecho positivo que el sistema de reparto quedara definido en base a criterios económicos y sociales. El sistema privilegió la equidad, reglada de alguna manera por la distribución en función de la población y de un reparto igualitario por distrito local, pero también atendió a premiar una mayor correspondencia fiscal, aplicando un criterio devolutivo.** En síntesis, entre 1947 y 1972 hubo siete estructuras porcentuales de distribución primaria y tres cambios en la distribución secundaria. No existe explicación económica que justifique esos vaivenes de la CFI. Justamente este movimiento pendular al gobierno a aportar fondos federales de manera directa, debido a desfinanciamientos provinciales. Se creó el Fondo de Integración Territorial para financiar con aportes del Tesoro de la Nación deducidos de la masa bruta de la CFI, la ejecución de obras públicas federales, o sea aquellas que interesaban a más de una provincia. Al final del período, en 1972, la gran perdedora en el reparto secundario de recursos respecto a 1959 resultó ser la Capital Federal (-61 %) y la gran ganadora fue la provincia de Buenos Aires (+ 30 %). Ver Tabla 4 en Anexo.

### ***Tercer Período de la CFI Cooperativa – 1973 a 1979***

**La ley 20.221, vigente desde el 1 enero 1973, asignaba la distribución secundaria de la CFI según (i) un 65 % en función de la población; (ii) un 25 % con relación a la brecha de desarrollo y (iii) el 10 % restante según el grado de dispersión de la población.** El primero de los 'repartidores' se fundaba en la relación directa entre la demanda de prestación de servicios públicos provinciales y la cantidad de habitantes; el segundo, medía la brecha de desarrollo como la diferencia entre la riqueza de una provincia respecto a la riqueza del área más desarrollada y respondía al, es decir en áreas criterio de equidad territorial y el tercero, la dispersión poblacional, tomaba en cuenta el mayor gasto que implicaba prestar servicios en ausencia de economías de aglomeración. En cuanto a la metodología de estimación de los coeficientes de prorratio, basados en indicadores económicos y sociales, mientras población y dispersión eran datos provistos por los censos y el INDEC, para el de 'brecha de desarrollo' se comparaba cada provincia con la Capital Federal más la provincia de Buenos Aires, calificadas como 'desarrollo = 100'), incluyendo una batería de otros indicadores como (i) calidad de la vivienda, según lo establecían los censos de población y vivienda; (ii) automóviles por habitante y (iii) nivel de educación. En el caso del distribuidor dispersión de la población, se definía para las provincias cuya densidad de población estuviera por debajo de la media nacional.

**Se consideró que estos criterios combinados y sus ponderadores, respondían a la realidad económica y social de la época y daban lugar a criterios de distribución secundaria transparentes, mensurables y controlables por los protagonistas, es decir la Nación y, sobre todo, por las provincias.**

## XII – La Distribución Secundaria en el Federalismo Fiscal Coercitivo -1980 a 1990

### *Introducción*

**El paradigma dominante desde 1980 ha sido el FF coercitivo, que tuvo un punto culminante en 1988 (ley 23.548) cuando se castigó a la provincia de Buenos Aires con la pérdida de casi la cuarta parte de sus ingresos por coparticipación.** Otro momento de federalismo coercitivo se produjo en los años '90, cuando el gobierno central transfirió a las provincias las funciones de educación secundaria y la administración de las instituciones sanitarias y de la salud, sin la correspondiente asignación de fondos. A esto se le sumó el continuo de Pactos Fiscales Nación-Provincias, un chaleco de fuerza para las jurisdicciones locales. Esto volvió a repetirse a comienzos del siglo XXI y hacia el final de la segunda década de este siglo.

La historia muestra que el gobierno militar presentó en 1980 un cuadro fiscal deficitario, resultado de sus propias políticas, en las cuentas del Tesoro de la Nación, acentuado por los desequilibrios provinciales, sumando un panorama de extrema gravedad. La solución que encontró para cerrar la brecha presupuestaria fue sesgar la CFI en favor del Tesoro y en contra de las provincias, cosa que plasmó en la reforma impositiva instrumentada en la ley 22.239 de 1980. Formalmente no hubo modificaciones en el modelo de asignación de fondos a coparticipar dispuesto por la ley 20.221 (1973) pero, en los hechos, la participación real en el reparto de fondos se fue modificando en perjuicio de las provincias hasta 1988.

Dos temas críticos caben ser destacados en el desmanejo tributario. Uno fue la adopción de un mecanismo de absorción de fondos coparticipables que se ejecutaba deduciendo un porcentaje de la masa bruta antes de la coparticipación, disminuyendo la masa bruta a coparticipar y el otro fue la eliminación de la coparticipación de impuestos para con la ciudad de Buenos Aires, con el argumento simplificador de que la ciudad contaba con recursos suficientes y que, además, no gastaba en justicia federal ni en seguridad. La consecuencia fue que **las provincias perdieron casi un cuarto de su participación en los recursos tributarios de origen Nación y el gobierno central debió acudir, finalmente, en auxilio utilizando ATN que se asignaban discrecionalmente (no estaban sujetos a régimen de reparto alguno) y muchas veces arbitrariamente.**

La ley convenio 20.221 se fue prorrogando hasta 1984 y en este año se abandonó, pasando el financiamiento de las provincias desde la Nación a ser operado por Aportes del Tesoro de la Nación (ATN), lo que se extendió entre 1985 y 1987. En estos tres años la provincia de Buenos Aires resignó 6,15 puntos de porcentaje de participación, quedando muy por debajo del promedio de coparticipación realizado al conjunto de provincias.



Los años Noventa del siglo XX fueron de FF coercitivo, tanto del lado del gasto federal como del de la CFI, administrada la coerción por medio de una serie de 'pactos fiscales' que, con el argumento de asistir en el reordenamiento de las finanzas provinciales, controlaban y limitaban la autonomía de las provincias para imponer tributos y para decidir los gastos. **En el tiempo de la posconvertibilidad y hasta 2019, continuaron los 'pactos fiscales' disciplinantes, se incorporaron impuestos no coparticipables y se apoyó la acción centralizadora operada por el flujo de ATN hacia las provincias y, también, directamente a municipios seleccionados con criterio de política partidaria. La automaticidad y transparencia del sistema de coparticipación fueron vulnerados desde el centralismo de Nación.**

### ***La CFI entre 1980 y 1987: Años de Incertidumbre y Abandono***

La reforma impositiva de 1980 (ley 22.293) impuso un sistema de distribución primaria que provocó una pérdida de recursos para las provincias y la ciudad de Buenos Aires del 21 % del monto usual, debiendo el gobierno central cubrir el bache financiero con ATNs, a un punto tal que hacia 1982 los fondos ATN superaron en volumen a la CFI. A partir de 1985 y hasta 1988 las provincias recibieron fondos para cumplir sus funciones básicas, solamente a través de los ATN, discrecionales, poco transparentes, no automáticos y, en ocasiones, arbitrarios. Entre 1985 y 1987 la provincia de Buenos Aires y el conjunto de provincias de población dispersa o baja densidad, cedieron fondos al resto. **La provincia de Buenos Aires, en términos per cápita, quedó con un aporte del 60 % con relación al promedio de los aportes al resto de las provincias, mientras que La Rioja, Catamarca y Formosa y el resto de las provincias 'rezagadas' recibieron un 205 % más.** Por cada peso que recibía un bonaerense, un catamarqueño recibía nueve pesos, el ejemplo paradigmático de la inequidad y la ineficiencia. En definitiva, el período entre 1980 y 1987 mantuvo la nominalidad del mecanismo de distribución secundaria de 1973, sólo que no hubo CFI sino transferencias de fondos directamente instrumentadas por el Tesoro de la Nación. Los fondos fueron escasos para las necesidades de las provincias y su entrega fue aleatoria.

### ***El Arreglo Transitorio de la Ley Convenio de 1988***

**La principal diferencia de la nueva ley convenio 23.548 dada en 1988 respecto a la ley 20.221 de 1973, es el abandono del criterio económico y social para la determinación de los coeficientes prorrateadores de la distribución secundaria, ignorando las diferencias en población, nivel de desarrollo y concentración de la actividad** Los coeficientes de la ley de 1988 se dijo que se basaban en la historia reciente. Este caso no ha sido verificado, pero se argumentó que la definición seguía las distribuciones efectivas de los años 1985 a 1987 que, al haber sido establecidas en función de las necesidades declaradas por las provincias y en función del poder de negociación de los gobiernos y legisladores de las diferentes jurisdicciones,

simplemente reflejaba decisiones discrecionales y arbitrarias plasmadas en los citados ATNs. Así, a partir del 1° de enero de 1988 rige un “régimen transitorio de distribución de recursos fiscales entre la Nación y las provincias” que establece un sistema de reparto basado en ‘porcentajes fijos’, ignorando la práctica de utilizar indicadores de la economía y de la sociedad. Este formato de coeficientes fijos definidos por pujas políticas del momento dio por resultado un sistema de coparticipación de escasa racionalidad económica y alejado de los criterios de equidad y eficiencia. El artículo 4° de la ley 23.548 estableció coeficientes para la CFI que, ordenados según nivel de desarrollo de las provincias, resultaron en los porcentajes de reparto que se muestran en la Tabla II.

**TABLA II**  
**RELACIÓN ENTRE FONDOS COPARTICIPADOS Y POBLACIÓN**  
**Ley 23.548 – 1988)**

<b>Provincias-Categorías</b>	<b>Fondos en % del total</b>	<b>Población en % país</b>
<b>Avanzadas</b>	<b>42,76</b>	<b>61,09</b>
<b>Dispersas</b>	<b>8,87</b>	<b>13,27</b>
<b>Rezagadas</b>	<b>28,53</b>	<b>13,75</b>
<b>Intermedias</b>	<b>19,87</b>	<b>11,89</b>

Nota – Avanzadas: Capital Federal, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza; Intermedias: San Juan, San Luis, Entre Ríos, Tucumán, Salta; Baja Densidad: La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego; Rezagadas: La Rioja, Catamarca, Jujuy, Chaco, Formosa, Santiago del Estero, Corrientes, Misiones  
Fuentes – Autores en base a ley 23.548, A. Porto (2004) y O. J. Ferreres (2004)

**Dentro de las provincias ‘avanzadas’, Buenos Aires recibe el 19,93 % de la distribución al total de provincias, a lo que debe sumársele el 1,57 de la asignación de compensación por recupero del nivel relativo, un total de 21,50 %, con una población del 39,2 % del país. Resulta así la gran perjudicada. Ver Tabla 5 en el Anexo.** Sin duda los más beneficiados en fondos per cápita son las provincias ‘intermedias’ y las ‘rezagadas’ y las perjudicadas son las provincias ‘avanzadas’ y las ‘dispersas’. Un caso de compleja comprensión es el tratamiento que tuvo la ciudad de Buenos Aires. La ley 23.548 en su artículo 8° establece que la ciudad de Buenos Aires debía recibir el mismo valor que tuvo en 1987, pero en términos reales o sea en moneda de valor constante. El decreto N° 692/2002 ratifica esa disposición, pero fue derogado por el

decreto N° 705/2003 que retoma el formato histórico de asignación de fondos de coparticipación otorgando a la ciudad el 1,40 % del total de fondos coparticipables. Pero aún más difícil de entender es la composición del ciento por ciento de la distribución secundaria (56,66 % del total asignado a gobiernos locales en la distribución primaria, sumando al 54,66 % los 2 puntos de porcentaje de la reparación a Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz), dado que los coeficientes del artículo 4° de la ley suman 100 % y no incluyen a la ciudad de Buenos Aires ni a Tierra del Fuego. La definición implícita de la ley 23.548 impone una CFI que, en el campo de la práctica, excluía a estas dos jurisdicciones.

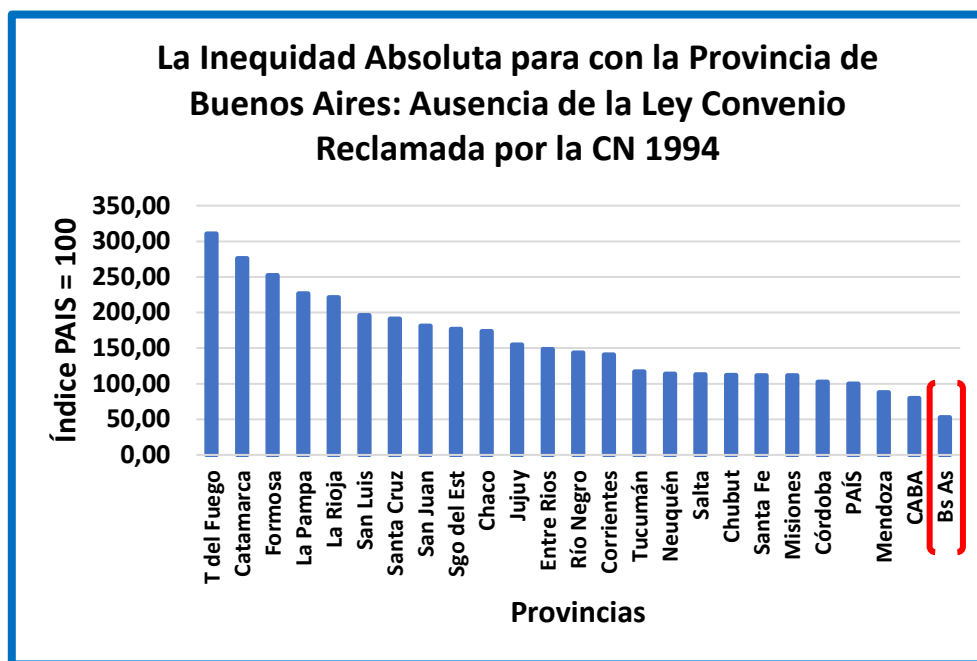
### ***El Error y la Inequidad: el Perjuicio a la Provincia de Buenos Aires***

A principios de 1988 se aprobó la nueva ley convenio 23.548 que redujo en 6,50 puntos de porcentaje el coeficiente de coparticipación que se aplicaba a la provincia de Buenos Aires según ley convenio 20.221, lo que significó una reducción del 23,3 % en sus recursos de coparticipación. Este resultado, absolutamente inequitativo para la provincia e ineficiente para el país, fue el resultado de una larga controversia de intereses y enfrentamientos políticos entre provincias, la Nación y la provincia de Buenos Aires, gobernada entre 1983 y 1987 por la Unión Cívica Radical. **La historia muestra que las negociaciones sobre la ley convenio que sustituiría a la Ley 20.221 comenzaron en enero de 1984 en un encuentro en Tucumán propiciado por los gobernadores del Partido Justicialista, que abonaban la idea de dejar a la provincia de Buenos Aires con solo el 17,5 % de CFI, en lugar del 28 % que detentaba según esta ley,** posición que no contó con apoyo suficiente. Un nuevo concilio desarrollado en el segundo trimestre de 1984, en el que se involucraron una mayoría de más de tres cuartos de los gobernadores de provincias, produjo dos planteos: uno que congregó a diecisiete provincias otorgaba a Buenos Aires un 22,42 % y el otro que agrupaba tres provincias, i.e. Buenos Aires, Córdoba y Mendoza, las importantes no gobernadas por el justicialismo, asignaba a la CFI para Buenos Aires un 28,69 %.

Llegado el año 1986 se produjeron acuerdos parciales entre la Nación y las provincias. Buenos Aires se encontró en solitario en relación con la propuesta de las provincias bajo gobierno justicialista, que propugnaban un coeficiente de 17,5 % y también se alejaba de la propuesta del Poder Ejecutivo Nacional que proponía asignarle un 23,9 %. Con la razón de su lado la provincia de Buenos Aires se atenía al entorno del coeficiente de CFI de la Ley 20.221, que era del 28 %. La decisión, que solo comprometía hasta 1987 mientras se esperaba la discusión de la nueva ley convenio, fue aceptada por Buenos Aires con reservas de derechos y sin que su aceptación provisoria sentara precedente alguno para el futuro régimen de CFI. El PEN, buscando ganar tiempo y espacio político, envió su proyecto de ley propio al Congreso en abril de 1986, adjudicando a Buenos Aires un coeficiente de 23,9 %. Este proyecto no tuvo tratamiento parlamentario.

**La consecuencia es que Buenos Aires, que hace años que dejó de ser la provincia 'rica' con una distribución de ingresos y riqueza aceptables, vino generando pobres y pobreza que, al congregarse en el Conurbano Bonaerense a más de dos de cada tres habitantes provinciales y concentrar el núcleo duro de la pobreza nacional y de la indigencia, con un grado de marginación social y educativo elevado, se ha transformado en el territorio más vulnerable del país.** Los censos nacionales de población vienen mostrando ya desde hace varias décadas como la población de la provincia de Buenos Aires viene creciendo a un ritmo mayor al conjunto del resto del país. Entre los Censos de 1960 y el último realizado (año 2010), la población del país se duplicó, al pasar de 20 millones a 40 millones, con un claro avance de la densidad demográfica bonaerense ya que el aumento de la población en esta provincia representa nada menos que el 44 % del aumento total. Este significativo aumento en la población de la provincia de Buenos Aires, concentrado en el Conurbano, no ha sido debidamente considerado en las decisiones políticas sobre los criterios para definir los valores de la CFI. Millones de personas viven en viviendas precarias, sin agua potable, sin cloacas, sin gas, sin seguridad, con pocos hospitales y con muy pocas escuelas con jornada extendida a las que también acuden muy pocos alumnos, unos 15 y donde 3 de cada 4 alumnos que asisten a escuelas estatales no terminan la escuela secundaria. Un ejercicio de estimación de cuánto debería recibir la provincia de Buenos Aires si se aplicaran algunos coeficientes propios del criterio 'devolutivo' para la CFI (vg. Recursos Propios, o Producto Bruto Geográfico o Esfuerzo Tributarios) u otros propios del criterio 'distributivo' (vg. PBG per cápita y Población), llevarían su porcentaje de CFI respecto al total a coeficientes del orden del 35%-48% y del 35%-38 %, respectivamente, muy por encima del 21,50 % de la ley convenio transitoria 23.548. El caso es que **observando la situación de la provincia de Buenos Aires en términos per cápita, el único cómputo correcto, se ve que esta provincia que aporta más de un tercio del PBI nacional y que congrega la mayor dotación de pobreza del país continúa, aún en la actualidad, atrapada en aquel chaleco de fuerza de la coparticipación de 1988.** El ranking de CFI per cápita para el año 2019 (ver Gráfico 1) muestra que un bonaerense valdría apenas por encima de la quinta parte que un catamarqueño; o algo más que la cuarta parte de un santacruceño o aproximadamente la mitad que un misionero o un cordobés.

**GRÁFICO 1**  
**COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS PER CÁPITA - 2019**  
**Índice de la CFI per cápita – País = 100**



FUENTE – Autores en base a Secretaría de Hacienda de la nación y Comisión Federal de Impuestos

Cuál podría ser la razón económica y social o simplemente humana por la que, en promedio, un habitante del conurbano bonaerense, el territorio más conflictivo del país debiera recibir casi la sexta parte que un poblador de Tierra del Fuego. La igualdad de la CFI por habitante es la base de la equidad y, como muestra el gráfico, se está muy lejos de ella. **Hacia el año 1990 la provincia de Buenos Aires exigió que se reconociera el ‘error’ de haberle quitarle 6,50 puntos de porcentaje de su CFI. En 1992 el Dr. Eduardo Duhalde reclamó la restitución de la coparticipación perdida por la provincia en 1988, como una condición para aceptar la candidatura a gobernador.** Su reclamo fue compensado con la creación del Fondo de Reparación Histórica del Conurbano, ocurrida en ese año. El Fondo del Conurbano se financiaba con un 10 % de la recaudación del impuesto a las Ganancias y se incorporaba directamente al Tesoro bonaerense. En los primeros cuatro años el monto previsto se giraba sin tope, pero por razones de política y requerimientos fiscales del Tesoro de la Nación, a fines de 1995 se restringió el monto a girar imponiendo un tope de \$ 650 millones anuales, estableciéndose asimismo que, en caso que la recaudación del impuesto a las Ganancias fuera mayor superando el 10 % del valor original de 1992, el excedente de \$ 650 millones se distribuiría entre todas las provincias

de acuerdo a los coeficientes de la ley 23.548. El caso es que este tope nunca se modificó y la inflación aumentó el monto del Fondo año a año en valores corrientes. Así, mientras Buenos Aires seguía recibiendo los \$ 650 millones de 1992, el resto de las provincias (no la CABA) se beneficiaban del margen a distribuir creado por el efecto inflacionario. Los datos informan que entre 1992 y 1995 la provincia recibió el 100 % del Fondo, la creciente inflación de 1996 llevó el monto girado a un 96 % del valor original y, como se sabe, la inflación redujo el peso de Buenos Aires en el uso del Fondo al 1,5 % en 2016 y, estimativamente, a un 0,7 % en 2019.

**La inequidad no se resolvió vía reformas a la CFI. También aquí se incumple el mandato constitucional de 1994. Cabe recordar que la distribución secundaria en la ley convenio de 1988 no resultó de criterios económicos, ni devolutivos ni distributivos, sino que fue el resultado de una puja política entre los gobiernos provinciales y entre estos y la Nación. Así, la cuestión más crítica de la ‘distribución secundaria’ es la grave situación de la Provincia de Buenos Aires,** que registra en las últimas décadas una significativa disminución en el nivel de su coparticipación dentro de la masa de recursos que son transferidos automáticamente a las Provincias. Ver la evolución en Tabla 6 del Anexo.

La sustitución de los aportes de CFI por los ATN implicó una casi desaparición de la automaticidad de los envíos y el crecimiento de las asignaciones discrecionales y arbitrarias, muchas veces definidas por afinidades políticas o presiones desde las provincias. Los ATN entregados a la provincia de Buenos Aires en 1983 y 1984, años en los que la CFI prácticamente no se utilizó, representaron solo el 13,5 % del total distribuido en el conjunto de las provincias, mientras que la CFI de la ley 20.221 indicaba el 28 %. El perjuicio a la provincia de Buenos Aires ya había comenzado en los primeros años del gobierno constitucional. Ver Tabla 6 del Anexo.

## XIII – La Distribución Secundaria entre 1990 y 2002: Años de Federalismo Fiscal Coercitivo

### *Introducción*

El sistema de CFI decidido en 1988 no sólo no se modificó, sino que el monto de la masa bruta coparticipable fue achicándose con relación al total de recaudación de los impuestos federales asignada al Tesoro de la Nación, reduciendo la CFI efectiva (distribución primaria) y perjudicando a las provincias. Esta medida del FF coercitivo fue complementada por una constante política de intentar controlar las finanzas públicas provinciales. Observando la evolución de la economía y el manejo de la CFI, la situación en los años Noventa mostraba una falta de vinculación entre la CFI y la marcha de la actividad económica. Mientras la CFI mantuvo en vigencia la ley 23.548 de 1988, el segmento del gasto federal no tuvo un modelo de asignación de recursos dirigido a mejorar las economías de las provincias.

**En 1992 se creó el Fondo del Conurbano, un recurso por fuera de la CFI, para reponer, en parte, los fondos quitados a la provincia de Buenos Aires mediante la reducción del coeficiente de coparticipación secundaria de la ley 23.548. En 1993 se inició el largo lapso de Pactos Fiscales con el objetivo de reducir gasto público y financiar el presupuesto, limitando la autonomía fiscal de las provincias. En 1994 la necesidad de financiar el déficit previsional, resultante de la disminución en las contribuciones patronales y la privatización del sistema previsional (i.e. aparición de las AFJP), condujo a que el Estado Nacional, a través de las leyes Nº 24.130 y 26.078, retuviera un 15 % de la masa de impuestos coparticipables, antes de su distribución, para atender el pago de obligaciones previsionales y la suma de \$ 45,8 millones mensuales para distribuir entre las provincias. En ese mismo año 1994 se reformó la CN que elevó a nivel constitucional el FF y mandó dictar una ley convenio de coparticipación federal de impuestos que debía estar sancionada antes del final de 1996 que, como se sabe, no se cumplió.**

**En el período de trece años de la ‘pos-convertibilidad’, entre 2003 y 2015, el gobierno central recurrió también a Pactos Fiscales, introdujo a lo largo de esos años nuevos impuestos no coparticipados, total o parcialmente, tales como los derechos de exportación y los cargos por los créditos y débitos bancarios. El gasto federal apeló al uso intensivo de los ATN y las Transferencias Directas, en ambos casos se trató de flujos no automáticos, no transparentes y guiados por designios de la política. En los años 2016 a 2019 se redujeron drásticamente los derechos de exportación y se ajustó el uso de los ATN limitándolos al 1 % de la masa bruta, tal como dispone la ley 23.548, pero tres asuntos quedaron como señal estructural del FF fiscal coercitivo: (i) el Fondo del Conurbano quedó en valores nominales de 1992, con la provincia de Buenos Aires perdiendo aportes en valor real año a año**

y, finalmente, prácticamente desapareciendo en 2019; (ii) no se impulsó el dictado de la ley convenio reclamada por la CN 1994 y (iii) se obligó a las provincias a firmar un Pacto Fiscal que recortaba la autonomía financiera y presupuestaria drásticamente (2017-2018). A finales de 2019, el nuevo gobierno suspendió el Pacto Fiscal 2017 a pedido de las provincias, en realidad una condición puesta por los gobernadores para votar la ley de emergencia económica. Otro acto del gobierno central que no responde a patrones del federalismo fiscal cooperativo.

**El lapso transcurrido entre 1990 y 2019, así como los meses transcurridos del año 2020, puede sin duda calificarse como de FF coercitivo.** En ese mismo período la distancia entre las provincias del Norte Grande (NG) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en términos del PBG per cápita, se amplió a casi siete veces en favor de la CABA, dejando al NG, con un territorio que ocupa un 27,5 % de la superficie total país y contiene un 20 % de la población, sumergido económicamente.

### ***El Tiempo de los Pactos Fiscales y el Federalismo Fiscal Coercitivo entre 1990 y 2002***

**En los años Noventa (siglo XX) la política de CFI concentró ingresos del fisco en el gobierno central. Se mantuvo el esquema nominal de reparto de la distribución secundaria dispuesto por la ley 23.548, pero los porcentajes efectivos transferidos en concepto de coparticipación federal de impuestos se fueron sesgando en favor del Tesoro de la Nación a través del manejo de la base imponible, el valor de las alícuotas de impuestos diversos y las afectaciones específicas. Fue el comienzo del ‘Laberinto Fiscal’.** Además, se transfirieron servicios a las provincias según lo dispuesto por ley 24.049 de enero 1992 (vg. servicios educativos del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y del Consejo Nacional de Educación Técnica), sin que se asignara la correspondiente contrapartida financiera; adicionalmente, el Tesoro se financió absorbiendo ‘anticipos de coparticipación’ por un monto equivalente al 15% de la masa bruta, reduciendo el aporte a las provincias.

**El gobierno central no impulsó el dictado de una ley convenio que reemplazara a la transitoria Nro. 23.548, a pesar de las disposiciones de la CN 1994 y tampoco propició ampliar las atribuciones de las provincias en cuanto a su poder de imposición. En 1993, el Poder Ejecutivo promovió y sancionó diversos regímenes con el objetivo de ordenar las finanzas de las provincias, cuyas disposiciones limitaban la autonomía local para adoptar medidas tributarias, extendiendo su alcance al nivel municipal e incluso incursionaban en la ejecución presupuestaria local interviniendo en la organización de gastos provinciales. En todos los casos se trató de una limitación de los poderes federales de las unidades constituyentes y, en los hechos, se perjudicó a las provincias. Ese fue el comienzo de la era de los Pactos Fiscales. En concreto este primer Pacto introdujo las siguientes decisiones:**



1 - El PEN forzó la firma del “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento” (agosto de 1993), que restringió el poder provincial para gravar actividades o patrimonios, derogó tributos de provincias y municipios (vg. impuesto a los créditos y débitos bancarios) y estableció condiciones y límites para el manejo de alícuotas, modificó bases imponibles y sustitución de gravámenes por parte de las provincias. En este Pacto se limitó a junio de 1995 la retención de fondos coparticipables antes de abonar la coparticipación, citada más arriba, que se usaba para financiar la Seguridad Social y el desfinanciamiento provincial. Posteriormente y dado que el Pacto no había resultado eficaz, por ley 24.699 (septiembre de 1996) se prorrogó el plazo de vigencia llevándolo al 31 de diciembre de 1998.

2 - En diciembre de 1999 el gobierno central presionó la firma del “Compromiso Federal”, ratificado por ley 25.235 de diciembre de 1999, firmado entre el gobierno nacional y los gobernadores electos el 10 de diciembre de este año, sin que el Congreso participara de la negociación. Por dicho acto se ratificó la necesidad de cumplir el Pacto Federal de agosto de 1993, agregándose otros tres compromisos, (i) reducir el gasto público; (ii) sancionar una nueva ley convenio de coparticipación federal de impuestos y (iii) crear un fondo anticíclico que sería financiado con recursos coparticipables; ninguno de estos propósitos se cumplió.

3 - Al “Compromiso Federal” citado le siguió el “Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal” (noviembre de 2000), reiterando los términos del “Compromiso Federal” y las partes se comprometían al cumplimiento integral de lo acordado en el mismo. Hasta aquí una sucesión de compromisos sobre compromisos y sobre compromisos, pero en el articulado de este último pacto para el “crecimiento y disciplina fiscal”, se agrega un texto que informa que, en la medida que no se sancione la ley convenio prevista en la CN de 1994, “la masa de fondos a coparticipar a que se refiere el artículo 2 de la ley 23.548 y sus disposiciones complementarias y modificatorias, se seguirá distribuyendo de conformidad a lo dispuesto en la misma y en las Leyes Nros 23.966 (agosto 1991), 24.130 (septiembre 1992), 24.464 (abril 1995), 24.699 (septiembre 1996), 25.082 (enero 1999) y toda otra norma que disponga asignación y/o distribución específica de impuestos entre la Nación y las Provincias”. Estas leyes modificaron la masa bruta de la CFI en favor del gobierno central, restringieron la autonomía de las provincias y cargaron con gastos antes federales a las unidades locales, sin el correspondiente flujo financiero de asistencia. Nótese la frecuencia y cantidad de modificaciones en solo nueve años.

**4 - En febrero de 2002, casi en simultáneo con la finalización del régimen cambiario de la ‘convertibilidad’, se firmó el “Acuerdo Nación-provincias sobre Relación Financiera y Bases para un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”, ratificado por ley 25.570 de abril de 2002. Este acuerdo comprometía, entre otras disposiciones, a (i) sancionar un Régimen Integral de Coparticipación de Impuestos antes del 31.12.2002; ii) diseñar un mecanismo de relación fiscal entre Nación y provincias de carácter**

**transparente y (iii) reprogramar y/o financiar las deudas provinciales. Los dos primeros compromisos no se cumplieron y el tercero fue manejado con criterio de corto plazo en un marco de crisis económica sin precedentes desde los años '30; solo fue un salvataje imperioso.**

## XIV - Otra Vuelta de Tuerca al Federalismo Fiscal Coercitivo: 2003 a 2015

Por ley 25.570 (2002) del Congreso, se dispuso que un 30 % del producido del impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios se integrara a la 'masa bruta coparticipable' y que el 70 % restante se destinara a la ANSES, revirtiendo parcialmente la asignación anterior (2001) que otorgaba el 100 % al Tesoro de la Nación. Un movimiento mínimamente compensador para las finanzas de las provincias. **En 2004 el gobierno nacional impuso el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (ley 25.917), un 'pacto' presionado desde el gobierno central que, en esa ocasión, incluyó al propio Tesoro de la Nación, a las provincias, a los municipios y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.**

El principal eje del Régimen fue la disposición de que, anualmente, el aumento del gasto público en cada jurisdicción debería ser menor o igual al aumento del PBI previsto en el presupuesto de la Nación y que, en caso de que el PBI no aumentara o se redujera, el gasto público (primario) no podría incrementarse. Una regla rígida de inviabilidad para la política económica, pensada para evitar un problema mayor en el déficit fiscal consolidado país, atribuible a las provincias y municipios del interior, no al Tesoro de la Nación ni a la CABA. Además, el Régimen disponía que todas las jurisdicciones podían gastar más en inversiones en infraestructura si recaudaban más, era un escape a la regla, que no se reglamentó y quedó en la nada.

La ley citada avanzó en detalle sobre los mecanismos de vigilancia de cumplimiento de la norma y dispuso la creación del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, que no solamente evaluaría el cumplimiento de la ley, sino que aplicaría sanciones por incumplimiento. Controlaría el endeudamiento de las provincias, el esfuerzo recaudatorio de las mismas. Mediría la "eficiencia y la eficacia en la recaudación" y "la eficiencia en el gasto público" y disponía la presentación semestral de un conjunto de informaciones económicas y financieras de las unidades públicas. Con esta norma se pretendió que todas las jurisdicciones se comprometieran a un comportamiento fiscal restringido por el objetivo de sustentabilidad de sus finanzas. Por razones constitucionales se requería la adhesión de las provincias, las que debían dictar su propio régimen, obligando a sus municipalidades. En un comienzo no adhirieron todas las provincias, quedando al margen de la normativa Salta, Neuquén, Tierra del Fuego, San Luis y La Pampa, de las que las tres primeras adhirieron posteriormente, quedando fuera del régimen solamente San Luis y La Pampa. Las jurisdicciones adheridas se comprometieron que (i) El aumento del gasto primario no superaría el aumento del PBI establecido en el marco macroeconómico del presupuesto de la Nación; (ii) Sólo se aprobarían presupuestos provinciales en la medida que presentaran superávit o al menos equilibrio primario; (iii) El servicio de la deuda presupuestado no superaría el 15 % de los recursos corrientes previstos para el ejercicio y (iv) Las provincias debían incluir en sus presupuestos la formación de un fondo anticíclico.

Este régimen llamado de “Responsabilidad Fiscal” no se cumplió en las provincias y tampoco en la Nación. Las provincias eran invitadas a una mesa debilitada por la coerción del sistema federal, que dejó fuera de la CFI de los derechos de exportación, si bien esta es una norma constitucional, pero también al impuesto a los créditos y débitos bancarios y fue vaciando, en un proceso de acciones anuales, varios de los habitualmente coparticipados, como Ganancias E IVA. Es llamativo que la introducción de un fondo anticíclico, una figura adoptada por países vecinos en tiempos de bonanza fiscal y cambiaría no haya sido adoptada por la administración pública central. Este fue el último esfuerzo federal de controlar ingresos y gastos públicos consolidados vía ‘pacto fiscal’ por unos años. La experiencia fiscal medida por el equilibrio de los presupuestos de los años 2011 a 2015, principalmente y también de los siguientes ha demostrado que el Régimen no tuvo acatamiento suficiente.

**Por ley 26.078 (ley de presupuesto del año 2006) el Congreso de la Nación prorrogó la totalidad de los impuestos coparticipables y reafirmó la aplicación de la distribución primaria y secundaria de la ley 23.548. En el marco de esta ley el manejo real de las relaciones del FF entre el gobierno nacional y las provincias quedó a merced de las Transferencias No Automáticas, en especial entre 2005 y 2009 (ver Tabla 7 en Anexo), en que el promedio de fondos girados a provincias por este medio ajeno a la CFI trepó a un 21,54 %, promedio, del total de Recursos de Origen Nacional (RON).** Cabe notar que ese aporte por fuera de la coparticipación en un número importante de casos fue calificado de libre disponibilidad, aunque su propósito había sido que financiara educación y salud, que casi no recibieron fondos, salvo para salarios. No hubo regla de compromiso y su uso, además, se diversificó.

A partir de 2010 comenzó un proceso de reducción de los aportes no automáticos desde la Nación cayendo a 2015 en un 16 % pero con una diferencia sustancial en el tipo de transferencia respecto del lapso anterior dado que, en este caso, el financiamiento tenía destino marcado y se compartía entre fondos para gastos corrientes de las administraciones, principalmente salarios y los gastos en seguridad, educación y salud, también mayormente para sostener la planta de personal. Adicionalmente, el gobierno central enviaba fondos directamente a municipios en todo el país para obras públicas de menor porte.

De todos modos, el total de fondos girados fue en aumento a lo largo del período 2005 a 2015 y dentro del total también se incrementaron los fondos de CFI (i.e. automáticos): entre 2005 y 2009, en promedio, el total transferido automáticamente fue de 6,06 % del PBI del país y entre 2010 y 2015 ese porcentaje subió al 6,81 %. El total de recursos transferidos, automáticos y no automáticos siguió ese ritmo: entre 2005 y 2009, promedio, fue de 7,73 % del PBI y entre 2010 y 2015 fue de 8,13 % promedio del PBI país. Este dato que relaciona transferencias con PBI es un mero indicador de referencia, pero el dato duro sería contar con el porcentaje de gastos que

financiaron en cada caso y en la estructura de gastos de las provincias. Habida cuenta que la Nación tuvo ingresos tributarios crecientes durante los años 2005 a 2013, básicamente a través de los derechos de exportación, la habilitación de recursos automáticos para las provincias no aumentó en la misma proporción y aun cuando se sumaran las transferencias no automáticas (i.e. ATN) efectuadas a las provincias, estas alcanzarían a la asignación de recursos para la Nación.

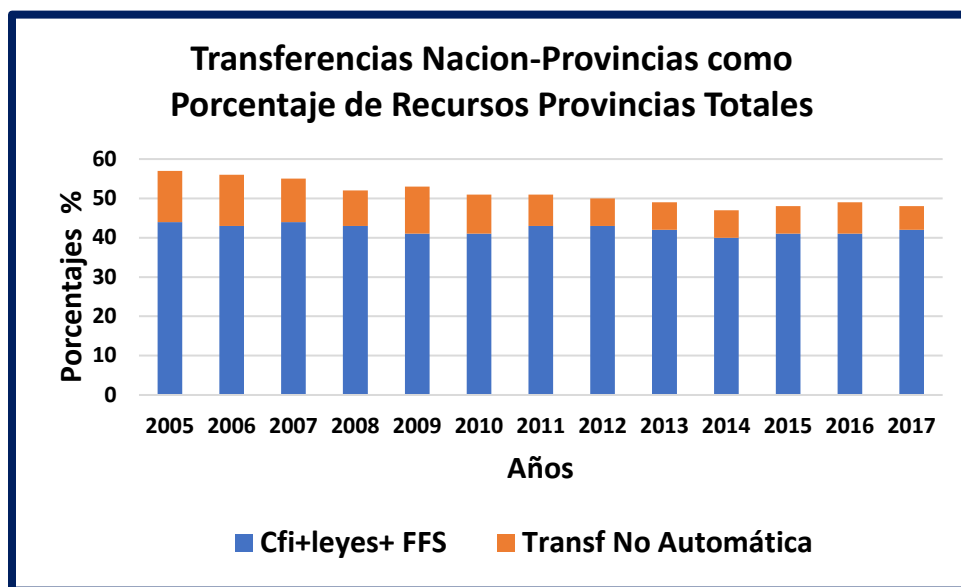
**El Gráfico 2 muestra la incidencia de los aportes federales a las provincias con relación al esfuerzo recaudatorio de las mismas y registra que las transferencias automáticas conformadas por la CFI, las asignaciones especiales dispuestas por leyes del Congreso y los aportes del FFS (derechos de exportación sobre la soja), pasaron de un 44 % en 2005 a un 41 % en 2015 y las transferencias no automáticas cayeron de un 13 % del total en 2005 a un 7 % en 2015.**

**Entre 2016 y 2019, con otra administración a cargo del gobierno nacional, los datos no cambiaron realmente. Por un lado, en enero de 2016 el gobierno nacional, por decreto Nro. 194/2016, elevó el coeficiente de coparticipación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) de 1,40 % a 3,75, una decisión unilateral del PEN muy cuestionada por las provincias.**

Por otro lado, la Tabla 7 del Anexo y el Gráfico 2, que registran datos para 2016 y 2017, no sugieren modificaciones de significación para la relación financiera Nación – Provincias. Las transferencias automáticas en el total de recursos tributarios propios de las provincias fueron de 41 % y 42 % en 2016 y 2017, respectivamente y las transferencias no automáticas alcanzaron a un 8 % y un 6 % para esos mismos años.

## GRÁFICO 2

### ESFUERZO FINANCIERO NACION - PROVINCIAS



FUENTE – Autores en base a Secretaría de Hacienda de la Nación

A finales de 2015, según informaciones de la subsecretaría de Relaciones con Provincias del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas, la herencia del gobierno de Cristina F. de Kirchner acerca de la CFI y de la relación financiera entre Nación y Provincias mostraba: (i) Un arreglo sobre los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Noviembre 2015) referidos a la detracción del 15% de la masa coparticipable para la ANSES que constituía una hipoteca para las finanzas públicas, a la vez que no implicaba una solución a los problemas de las provincias; (ii) La detracción del 1,9% de la recaudación de todos los impuestos que cobra la AFIP, para financiar un aumento en la lista de salarios de esa organización, restando fondos a la masa bruta coparticipable, creando una situación de privilegio de los empleados y funcionarios AFIP respecto a las remuneraciones de la media de la administración; (iii) Un reconocimiento del fuerte endeudamiento provincial con la Nación, incrementado desde 2007, que afectaba la autonomía financiera de las provincias. Al respecto la administración que dejó la función en diciembre de 2015 presionó y celebró acuerdos para solucionar el sobre endeudamiento provincial; en los hechos se reformuló el arreglo consagrado en el decreto 660/2010 (“Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas”), básicamente refinanciando servicios adeudados por las provincias; estos acuerdos, incumplidos en su mayoría, tenían una regla de condicionalidad que afectaba la autonomía de las provincias, al exigir a ellas un Plan de Sustentabilidad que llevara a un presupuesto primario equilibrado en dos años y que, adicionalmente, debía cumplirse el plan de responsabilidad fiscal de 2004 (ley 25.917) respecto

al resultado financiero del presupuesto y otras demandas; (iv) El gobierno nacional incumplió la ley de Responsabilidad Fiscal, flexibilizada en numerosos casos y no operativa al final, extendiendo un manto de impunidad a las provincias y no evitó el empeoramiento de la fiscalidad de los gobiernos locales; (v) **Durante el gobierno de C. F. de Kirchner un porcentaje significativo de las transferencias a las jurisdicciones locales se hizo vía recursos no automáticos y transferencias directas en forma de obras en los municipios, operó como una publicidad de la presidencia de la Nación, pero no respondió a las demandas locales;** (vi) A esto se sumó la distribución discrecional de recursos de la Nación a las provincias y la CABA vía ATN y (vii) El 'laberinto' de la CFI, iniciado en los Noventa se acrecentó creando o utilizando 'cajas' de asignación específica y redujo el financiamiento a las provincias. Además, en los doce años de gobierno no se intentó cumplir con el mandato constitucional de dictar una nueva ley de coparticipación.

## XV – Escasos Avances en el Período 2016-2020

Durante el gobierno del presidente Mauricio Macri no se solucionó el ‘laberinto’ fiscal y tampoco se impulsó dar cumplimiento al mandato de la CN 1994. Aunque al eliminar los derechos de exportación, salvo el caso soja, redujo la distorsión de no transferir coparticipación sobre sus montos, no reformó ningún otro caso agravante para con las provincias. Más aún, la principal medida de política fiscal nacional fue la firma del llamado “Consenso Fiscal” (noviembre 2017) respaldado por la ley 27.429 (enero 2018), suscripto por el Poder Ejecutivo nacional y representantes de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**En el marco de ese ‘pacto fiscal’ la política tributaria de la Nación tuvo un reacomodamiento general de impuestos, consagrado por la ley 27.430 de diciembre de 2017, que podría ser catalogado como una reforma fiscal tributaria y que, en los hechos, mantuvo el ‘laberinto fiscal’ y el consecuente ‘laberinto de la CFI’.** En efecto, se modificó la ley de impuesto a las ganancias, texto ordenado en 1997 y sus complementarias y se aplicó una reforma de las leyes 22.426, 23.576, 24.083 y 24.441. También se modificó la ley de Impuesto al Valor Agregado, t.o. 1997 y sus complementarias, así como la ley de impuestos internos, texto sustituido por la ley 24.674 y sus modificaciones. Asimismo, se modificaron las leyes 19.800, 26.573, 23.966 y el decreto 518//98. Se derogaron las leyes 26.028 y 26.181. Se modificaron las leyes 24.977 y 27.346. Cambiaron los decretos 817/2001 y se derogó el decreto 1009/2001. Se modificó la ley 11.683 t.o. 1998 y sus modificaciones. El texto sugiere una modificación de las normas impositivas de envergadura, pero el cumplimiento del mandato constitucional de 1994 no se impulsó.

El paquete impositivo afectó la estructura tributaria y derramó sobre la distribución secundaria, aún sin que se hubiera reformado el esquema de CFI de la ley 23.548. Los efectos sobre la distribución secundaria devienen de la propia estructura de los impuestos afectados y de su asignación a gastos. Este cambio general contribuyó a agravar la aleatoriedad que se traduce en el ‘laberinto fiscal’ (ver capítulo XI).

Las modificaciones a la tributación continuaron. La ley de carácter fiscal general Nro. 27.430, fue afectada o complementada por 52 normas entre su sanción y enero 2020, pero el efecto más amplio vino de la mano de la ley ómnibus Nro. 27.541, de Emergencia y Solidaridad y Reactivación Productiva, dictada el 23 de diciembre de 2019, que consagró la vuelta del lenguaje retórico utilizado en los variados ‘pactos fiscales’ que comenzaron en 1993.

**El ‘pacto fiscal’ de noviembre 2017 introduce una cantidad de regulaciones sobre impuestos, tanto desde la Nación como desde las provincias. Los compromisos de la Nación se concentran en el impuesto a las Ganancias y el impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios, a saber:**



1 - Derogación del artículo 104 de la Ley del Impuesto a las Ganancias, que establecía las 'afectaciones específicas' de dicho impuesto. En consecuencia, el 100% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias se incorpora a la masa coparticipable Ley 23.548 (hasta 2017 el 64% del impuesto integraba la masa coparticipable y el 36% financiaba las afectaciones específicas dispuestas por el mencionado artículo 104). **Con esta medida desaparece formalmente el Fondo del Conurbano que, en los hechos y para la provincia de Buenos Aires, ya había caído a montos absolutamente mínimos por el efecto de aumento de Ganancias (inflación) y el tope de que se cobraba una suma fija en pesos corrientes.** Esto afecta la masa coparticipable de asignación automática.

Las 'afectaciones específicas' que alcanzaban al 36% del producido del Impuesto a las Ganancias se componían del 20% a Seguridad Social, 2% Fondo al ATN; 10 % y hasta \$ 650 millones fijos para Fondo del Conurbano (el excedente a \$ 650 millones se aplicaba al resto de las provincias) y 4% para Necesidades Básicas Insatisfechas, más una Suma Fija-Ley N° 24.699 de \$ 580 millones anuales.

2 - Afectación del 100% de la recaudación del impuesto a los Débitos y Créditos en Cuentas Bancarias con destino a la ANSES (hasta noviembre de 2017 el 30% de la recaudación de este impuesto integraba la masa coparticipable). Prorrogar la vigencia del impuesto hasta que se sancione una nueva ley de CFI o hasta el 31 de diciembre de 2022, lo que ocurra antes.

3 - Asimismo, en el inciso II.a del Consenso Fiscal (Ley N°27.429) se estableció que el Gobierno Nacional debería compensar a las Provincias que corresponda, con un monto equivalente a la disminución efectiva de recursos resultante tanto de la eliminación del artículo 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias (básicamente a la provincia de Buenos Aires por la eliminación del Fondo del Conurbano), como del aumento de la asignación específica del Impuesto a los Débitos y Créditos en Cuentas Bancarias con destino a la ANSES. Esto significa asistencia financiera no automática, alejado del sistema de coparticipación federal. La compensación a la provincia de Buenos Aires se estableció para 2018 en \$ 21.000 millones y para 2019 en \$ 44.000 millones, canalizada a través de transferencias diarias y automáticas de ATN, actualizables anualmente con el índice de inflación.

4 - Consensuar una nueva ley convenio con acuerdo a lo dispuesto en la Constitución Nacional 1994.

5 - Reducir el coeficiente de coparticipación de la CABA del 3,75 % a un 3,50 % de la "masa coparticipable".

6 - Distribuir los recursos del Fondo Federal Solidario ("en la medida que éste exista") entre las jurisdicciones que adhieran y cumplan con este Consenso.

7 - No realizar detracciones de la masa de impuestos coparticipables con destino a la ANSES, sobre los recursos correspondientes a aquellas provincias que obtuvieron sentencias judiciales favorables - cautelares o definitivas- ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Los compromisos de las provincias y de la CABA, se vinculan con la CFI, aunque de forma indirecta vía impulsar un menor desequilibrio vertical:

1 - Impuesto sobre los Ingresos Brutos: (i) Eliminar inmediatamente tratamientos diferenciales basados en el lugar de radicación o la ubicación del establecimiento del contribuyente o el lugar de producción del bien; (ii) Desgravar inmediatamente los ingresos provenientes de las actividades de exportación de bienes, excepto las vinculadas con actividades mineras o hidrocarburíferas y sus servicios complementarios.

2 - Impuesto Inmobiliario, actualizar alícuotas en función de valor actual de los activos. Un 'permiso' del Consenso para compensar la menor recaudación prevista para Ingresos Brutos y Sellos, según se deduce de lo acordado en la ley 27.429.

3 - Impuesto de Sellos: (i) Eliminar inmediatamente tratamientos diferenciales por domicilio productivo, del lugar legal de localización o del funcionario interviniente; (ii) No incrementar las alícuotas del Impuesto a los Sellos correspondientes a la transferencia de inmuebles y automotores ya actividades hidrocarburíferas y sus servicios complementarios; (iii) Establecer para el resto de los actos y contratos una alícuota máxima de 0,75 % para 2019, bajando a cero por ciento en enero de 2022.

4 – Impuestos sobre la Nómina Salarial: (i) Eliminar inmediatamente tratamientos diferenciales basados en atributos del trabajador tales como lugar de nacimiento, radicación o domicilio, sin perjuicio de admitir tratamientos diferenciales fundados en el lugar donde se desarrolla el trabajo, tal como una zona desfavorable y (ii) Derogar todo impuesto aplicable sobre la nómina salarial.

5 – Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI): Aplicar los fondos recibidos y los recuperados a financiar compras, construcción y mejoramiento de viviendas, priorizando hogares con ingresos inferiores a dos salarios mínimos.

6 - Destinar los recursos de los fondos viales a sus fines específicos, según lo establecido en sus normas de creación.

7 – Las provincias declinan continuar con 59 juicios contra la Nación, vinculados con temas de la coparticipación federal de impuestos y/o con transferencias de recursos desde el Tesoro de la Nación u otras dependencias del PEN.

**La estabilidad de la CFI coercitiva configura un signo equívoco de eficiencia, eficacia y equidad, porque su punto de partida, es decir los coeficientes discrecionales y arbitrarios de 1988 son los predominantes y, además, su complemento, las transferencias no**

**automáticas, respondieron a demandas puntuales desde las provincias acompañadas muchas veces de presiones desde el ámbito de la política. En los hechos, las provincias no muestran mejores resultados ni en educación ni en salud y ni en seguridad. El rasgo principal es más empleo público en las unidades subnacionales, en dimensión tal que inclusive abarca a las municipalidades de los distritos provinciales.**

Además, el período iniciado en 2016 y hasta 2019 tuvo algunas modificaciones en la asignación de fondos totales a la CABA y a la provincia de Buenos Aires, cuestionados por el resto de las divisiones locales, tal como se explica más arriba en el texto. Peor aún, dada la estabilidad conseguida por casi veinte años de algún modo se ha consolidado el poder de negociación del 'interior' respecto al 'puerto', aunque la realidad de estos veinte años indique que, en lugar de mejorar el bienestar de las provincias respecto a la CABA, el mayor PBG per cápita del país, ha empeorado y que, dentro de las provincias, las capitales y su periurbano están mucho mejor que los interiores provinciales. Un ejemplo reciente del ejercicio de poder en manos de las provincias es el caso de la eliminación del Consenso Fiscal de 2017/2018 más arriba explicado, decidido en diciembre de 2019 y convalidado con la sanción de la ley 27.542 publicada en febrero de 2020, que suspendió los compromisos del Consenso Fiscal 2018 y 2019 hasta finales de 2020, una muestra real del uso por parte de las jurisdicciones locales para presionar al gobierno central cuando este los convoca a votar proyectos y mociones de interés del Tesoro de la Nación en el Congreso de la Nación. Con esta **decisión las provincias esquivaron las reformas a los impuestos de ingresos brutos y sellos, entre variadas reformas a sus esquemas tributarios y a sus procedimientos de gastos y, además, también arreglaron revisar la suspensión de juicios Provincias vs Nación por temas impositivos y de la CFI. Esta estabilidad de casi veinte años, forjada como una alianza tácita de las provincias y fundada en la distribución secundaria de 1988, es sostenida como un eje político-económico por todas las unidades locales, con la excepción de CABA que no la necesita críticamente y de la provincia de Buenos Aires que es la principal perjudicada.**

El caso es importante porque así se consagra la dilación en cumplir con el mandato constitucional de dictar una nueva ley convenio y, más aún, se intensifica el papel coercitivo desde las provincias hacia la Nación, algo de lo que poco se habla. La distribución secundaria en vigencia impide recurrir al balanceo entre la capacidad recaudatoria potencial de las provincias y sus gastos que, sin el rigor de la recta de balance fiscal, impulsa el desequilibrio vertical en el país y transforma esos gastos en necesidades. **Las provincias con menos recursos propios per cápita, suelen ser las de mayores recursos per cápita totales una vez que se incluye en el flujo de ingresos el flujo de RON. Así, el objetivo básico de la CFI que es el de compensar el desequilibrio vertical entre Nación y unidades locales, está distorsionado.**

## XVI – Evolución del Marco Normativo de la Coparticipación Federal de Impuestos

### *El ‘Laberinto Fiscal’*

Precedentemente en el texto se describe el tránsito enredado, en ocasiones pendular, muchas veces difícil de explicar en términos de la economía y de la política económica, que ha caracterizado a la CFI. Este proceder, ineficaz, ineficiente e inequitativo, lo contrario de las 3 E necesarias para el logro del bien común, se suma al contexto de la política tributaria nacional (vg. número de impuestos, contribuciones y cargas; superposición de bases imponibles; normas operativas complejas y poco transparentes, etc.) para dar lugar a una suerte de ‘laberinto fiscal’ que contiene, a su vez, al ‘laberinto de la coparticipación’, cuya supervisión está a cargo de la Comisión Federal de Impuestos. Visto en un gráfico de flujos resulta realmente impresionante el complejo mecanismo impositivo nacional, excluyendo la estructura tributaria de las provincias y municipios. Ver en el sitio web de la Comisión Federal de Impuestos el gráfico laberíntico de la trama impositiva.

**Coexisten cuatro sistemas de recaudación nacional, el que administra AFIP-Impositiva; el que opera AFIP-Aduana; el del sistema de Seguridad Social para la ANSES y uno de la secretaría de Energía Eléctrica de asignación directa.** La CFI (AFIP-Impositiva) es el régimen más importante, por el monto que administra, la incidencia en el sostenimiento del sector público nacional, provincial y municipal y su impacto en los costos e ingresos de la actividad empresarial y de las familias. El segundo en relevancia es el mecanismo de la ANSES; la Aduana sigue en importancia y el cuarto lugar es para Energía.

Según informa la Comisión Federal de Impuestos, la AFIP-Impositiva administra 21 tributos de los que 12 se coparticipan, varios en forma parcial porque comparten destinos. Los que se coparticipan se distribuyen entre el Tesoro de la Nación y las provincias, lo que se conoce como distribución primaria de la masa coparticipable neta. Esta resulta de detraer de la masa coparticipable bruta, a la que aportan los 12 tributos coparticipables mencionados y antes de la coparticipación, un aporte a la ANSES que para 2019 fue del 3 % del total de masa bruta y para 2020 será cero (en 2018 era 6 %) y un monto fijo de \$ 549.600 millones anuales en concepto de Fondo Compensador de Desequilibrios a Provincias que pasa a integrar los recursos provinciales de origen nacional.

La resultante masa coparticipable se asigna al Tesoro de la Nación (38,14 %), a las provincias (57,36 %), a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (3,50 %) y a un fondo que administra el Ministerio de Interior llamado Aportes del Tesoro de la Nación, conocido por las siglas ATN. Nominalmente el Tesoro se apropia del 42,34 %, pero de ese porcentaje cede a la CABA 3,5 puntos de porcentaje, a Tierra del Fuego unos 0,70 puntos de porcentaje y un punto de porcentaje

al ministerio del Interior para el fondo ATN. **La masa coparticipable neta se transfiere en forma automática a las provincias por medio de pagos que realiza el Banco de la Nación Argentina (BNA) diariamente.** Esta distribución primaria se opera con acuerdo a lo dispuesto por la ley convenio 23.548 de 1988. La masa bruta coparticipable neta se vuelca a las provincias de acuerdo con un sistema de coeficientes de asignación de recursos por provincia, se trata de la llamada distribución secundaria que, actualmente, reparte un 57,36 % de los recursos coparticipables entre las provincias. Estas, adicionalmente, reciben Transferencias Directas del Tesoro, de la AFIP-Impuestos y de otras reparticiones. La distribución secundaria también está reglada por la ley 23.548. Cabe recordar que la CN 1994 dispuso que esta ley fuera reemplazada por otra ley convenio antes de diciembre de 1996, cosa que no sucedió. Asimismo, un porcentaje adicional de los RON se canalizan periódicamente a las provincias y municipios como Transferencias, las que pueden ser de libre disponibilidad o con asignación específica.

La lectura del texto del párrafo precedente inmediato es inevitablemente ardua, de seguimiento difícil, pero así y todo se trata de una explicación simplificada del complejo tema del 'laberinto' y es básicamente un 'laberinto'. Es un enredo difícil de aprehender y costoso de ejecutar por los sujetos a impuestos, tanto personas como empresas que deben pagar periódicamente la maraña de tributos que se aplica a destinos inextricables. Además, **el 'laberinto' genera un elevado costo efectivo para la administración tributaria del Estado, que debe seguir y ejecutar las determinaciones del 'laberinto', examinar caso a caso, contabilizarlos, lograr que se remitan y lleguen a sus destinos, verificar los pagos y auditar su pertinencia. y, no menor, hay que tomar nota del enorme costo para el contribuyente. El 'laberinto' de la coparticipación se conforma a partir de la recaudación del conjunto de impuestos a los que, antes de definir los coparticipables reales, se les detrae un 1,9 % para financiamiento de la autarquía de la AFIP, es decir que los porcentajes de masa neta coparticipable que conforman la CFI se hacen a partir del 98,1 % de lo recaudado efectivamente. El detalle y la asignación actual que surge del 'laberinto' (Ver Ilustración en el Anexo) se integra con:**

1. Impuesto a las Ganancias – 100 % a distribución primaria de CFI ley 23.548.
2. Impuesto al Valor Agregado – Se detrae en primer lugar el monto reintegrado a las exportaciones (i.e. reintegros) y el saldo se distribuye en 89 % para la CFI (Nación y provincias) ley 23.548, un 11 % a ANSES que, a su vez, distribuye el 6,27 % a seguridad social de las provincias y la CABA dejando el otro 93,73 % a la propia ANSES.
3. Impuestos Internos (excluyendo Seguros), que va 100 % a la CFI (distribución primaria) ley 23.548.
4. Impuesto a la Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas, cuyo 100 % se asigna a la CFI (distribución primaria) ley 23.548

5. Gravamen de Emergencia sobre Premios de Determinados Juegos de Sorteo y Concursos Deportivos, cuyo destino es un 3,225 % para el Instituto Nacional del Teatro, un 16,13 % a Fondo Especial para Bibliotecas Populares del Ministerio de Educación de la Nación y el restante 80,645 % a la 'Masa Bruta' de la CFI ley 23.548.
6. Impuesto sobre el Capital de las Cooperativas, con una alícuota del 2 % que se asigna en 50 % al Fondo para Educación y Promoción Cooperativa y el otro 50 % a la CFI ley 23.548.
7. Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, que en el 100 % se destina a la CFI ley 23.548.
8. Impuesto Específico sobre la Realización de Apuestas, que en el 100 % se destina a la CFI ley 23.548.
9. Impuesto Indirecto sobre Apuestas On-Line, que en el 100 % se destina a la CFI ley 23.548.

**Otros impuestos cuyo destino son el Tesoro o provincias u otros casos específicos, pero que no son parte de la CFI, son los siguientes:**

1 – Impuestos sobre los Combustibles Líquidos y al Dióxido de Carbono, que se destina en un 10,40 % al Tesoro de la Nación; otro 10,40 % a las provincias (ley 23.548); un 15,07 % al FONAVI - que tienen como administrador a las provincias; un 4,31 % al Fondo de Infraestructura Hídrica bajo administración provincial; un 28,58 % al Fideicomiso de Infraestructura de Transporte, asimismo administrado por las provincias; un 2,55 % para Compensación de Transporte Público (tarifas), también provincial y, finalmente, un 28,58 % a la ANSES. El producido de los impuestos al fuel-oil, al coque de petróleo y el carbón mineral se distribuye entre Nación y provincias y entre provincias según ley 23.548.

2 – Impuesto sobre los Bienes Personales, en primer lugar se detraen \$ 3 millones anuales para el INCUCAI (financiamiento del Registro Nacional de Donantes de Células Progenitoras Hematopoyéticas) y el saldo se distribuye en un 93,73 % según las disposiciones de la ley 23.548 (sin detracción para ANSES) a los siguientes usuarios: un 41,64 % al Tesoro de la Nación, un 57,6 % a las provincias y un 1 % a ATN del ministerio del Interior, quedando el restante 6,27 % para las provincias y la CABA a repartir según ley 23.548 y asignación específica, respectivamente.

3 – Impuesto a los Videogramas Grabados, se destina al Fondo de Fomento Cinematográfico.

4 – Impuesto a las Entradas de Espectáculos Cinematográficos, se destina al Fondo de Fomento Cinematográfico.

5 – Fondo Especial del Tabaco, subsidian a los productores tabacaleros y otras actividades.

6 – Impuestos a los Pasajes al Exterior, se destina a la secretaría de Turismo.

7 – Adicional Emergencia sobre Cigarrillos, se destina a ANSES.

8 – Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo), se asigna en un 70 % a la ANSES y el 30 % se distribuye a provincias según la ley 23.548.

Un impuesto AFIP que no se coparticipa y tiene como destino a la ANSES en un 100 % es el Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria.

**La lectura de los tributos asignables a la CFI, sus porcentajes de aplicación, las alícuotas y los destinos y de los tributos que no son parte de la CFI pero que en la realidad se transfieren a Tesoro de la Nación y provincias, expuesta arriba, es simplemente agotadora para el lector, pero mucho más grave, es inequitativa, ineficaz y ineficiente para el país.**

Una tercera categoría de impuestos la constituyen aquellos que directamente no se coparticipan.

Un primer caso son los derechos de Exportación, que ingresan en un 100 % al Tesoro de la Nación y los derechos de Importación que tienen asignación diversa. Se deduce de estos el 0,65 % del valor CIF de las importaciones que abonan tributos aduaneros, y se asignan: 0,45 % al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), 0,15% al Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), 0,05% al Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y el 99,35 % restante se destina al Tesoro de la Nación.

Un segundo ítem es la Tasa de Estadística, que se distribuye en 31,30% al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), un 38,47% al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y un 30,23% al Tesoro de la Nación.

El tercer impuesto, con asignación específica, es a la Energía Eléctrica y para la constitución del Fondo Nacional de la Energía Eléctrica y consiste en un recargo sobre las tarifas que pagan los compradores en el mercado mayorista. El producido se destina a (i) 0,70 % energía eólica mayorista y para servicios; (ii) un 18,86 % para el Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal y (iii) un 79,44 % al Fondo Subsidiario para compensaciones regionales de tarifas a usuarios finales y al Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI).

Un cuarto tributo es el recargo destinado al Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas que financia (i) compensaciones tarifarias para la región Patagónica, el Departamento Malargüe de la provincia de Mendoza y la región conocida como 'Puna', que las distribuidoras zonales de gas natural y gas licuado de petróleo (GLP) de uso domiciliario deben percibir por la aplicación de tarifas diferenciales y (ii) la venta de cilindros, garrafas o GLP, gas propano comercializado a granel y otros, en zonas arriba mencionadas.

Un quinto impuesto, las cargas sociales, se asigna en su totalidad a la ANSES. Esta institución es beneficiaria, además de una suma de aportes desde distintos tributos, por ejemplo, toma recursos del IVA, del Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios, de los Combustibles Líquidos,

del Monotributo, del impuesto Adicional a los Cigarrillos y para los años 2018 y 2019 se le agregó una detracción a la 'Masa Bruta' que así reducía el aporte a las provincias y a la Nación.

El sexto caso es el de Impuestos Internos – Seguros, destinado al Tesoro de la Nación. Curioso caso, dado que Impuestos Internos excluyendo Seguros, es adjudicado a la 'Masa Bruta' de impuestos coparticipables Nación – provincias.

El séptimo impuesto es a los Servicios de Comunicación Audiovisual cuyo producido se destina a: 25% al Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales; 10% al Instituto Nacional del Teatro; 20% a Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado; 28% a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual; 5% a la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual; 10% para proyectos especiales de comunicación audiovisual y apoyo a servicios de comunicación audiovisual, comunitarias, de frontera y de los pueblos originarios y 2% al Instituto Nacional de Música.

**Cinco aspectos se destacan y son los que configuran el núcleo duro del 'laberinto'.** El primero se relaciona con la cantidad de impuestos bajo afectación específica, lo que se aparta del criterio de unidad de caja con que se tiende a financiar la actividad económica y los servicios que presta el sector público. Este criterio es básico en la teoría y política de las finanzas públicas, puesto que está regido por la búsqueda de las tres E; el segundo, focalizado en la CFI, es el caso 'curioso' de los porcentajes que se destinan a la coparticipación que, en muchos casos, son alícuotas mínimas y con decimales, algo que no encuentra racionalidad alguna (vg. Gravamen de Emergencia sobre Premios de Determinados Juegos de Sorteo y Concursos Deportivos", que destina un 3,225 % para el Instituto Nacional del Teatro); un tercer caso, que no se muestra en el texto por razones de simplificación, es la variabilidad en la elaboración de la lista de impuestos asignados a CFI, que entran a un destino y salen de ese mismo destino pocos años después o modifican su asignación (vg. un caso emblemático es Ganancias, que ha cambiado de porcentajes y asignaciones unas cinco veces desde 2003 y otro es el impuesto al cheque afectado por cuatro modificaciones); un cuarto caso es la continua modificación de alícuotas vinculadas a destinos o usos (vg. ganancias hasta hace unos pocos años se compartía entre el Tesoro de la Nación, el Fondo del Conurbano y provincias y, por ejemplo, la ley 27.430 del 29 de diciembre de 2017 modificó las alícuotas del Impuesto a los Combustibles Líquidos subiéndola a \$ 4 por litro) y un quinto tópico del 'laberinto' es el caso de diversas retenciones de montos fijos en pesos, a veces en valor real y otras en valores corrientes, como son los casos del aporte al Fondo Compensador de Desequilibrios a Provincias que en 2019 asignó un total de \$ 549,6 mil millones anuales (un monto fijo) en concepto de Fondo Compensador de Desequilibrios a Provincias que, obviamente, integra los recursos provinciales de origen nacional y de cuya metodología de asignación no hay transparencia suficiente, pero integra los RON. También es el



caso del Fondo del Conurbano Bonaerense, cerrado en 2018 y reemplazado por un aporte directo de Nación, explicado más arriba.

Esta metodología de conformación de la CFI favorece la no transparencia del sistema, introduce la discrecionalidad y facilita la arbitrariedad y está lejos de responder a criterios de eficiencia y eficacia. **Es casi imposible encontrar la racionalidad de este 'laberinto' que se inició en la década de los Ochenta del siglo XX, se desarrolló a partir de los Noventa y se intensificó desde 2003 a la actualidad. Eliminar el 'laberinto' es necesario y es posible, mediante una propuesta racional que apunte al bien común con alcance nacional. Un caso que se destaca como parte esencial en la formación del 'laberinto' se vincula con la necesidad de cubrir déficits del sistema de seguridad social administrado por ANSES que, además de ser principal protagonista de la maraña tributaria, recibe ingentes sumas anuales del Tesoro de la Nación.**

## XVII – Impuestos y Federalismo Fiscal Sin Transparencia: Década del '30 siglo XX a Segunda Década del siglo XXI

Seguir apropiadamente el derrotero de la formación (i.e. impuestos coparticipables) y asignación de la masa bruta coparticipable (i.e. distribución primaria y secundaria) es una tarea ardua, tal como lo expone el 'Laberinto Fiscal' revisado en el capítulo XVI. **Este capítulo ofrece una síntesis ordenada de la evolución de la CFI, con el propósito de facilitar el análisis. Desde el comienzo del sistema de CFI la evolución ha tenido una distribución primaria que ha inclinado el reparto hacia las provincias, pero con ajustes permanentes en la base imponible, en las alícuotas y en la asignación a la CFI. También la distribución secundaria ha estado a merced de decisiones coyunturales vinculadas con la política partidaria, con acontecimientos puntuales y con hechos estructurales como ser el déficit fiscal del Tesoro de la Nación.**

Ya se ha explicado que la CFI comenzó hacia 1935 con la introducción del impuesto a los Réditos y del impuesto a las Ventas y la coparticipación de la recaudación de Impuestos Internos compartida entre las provincias y la Nación. Un régimen simple basado en tres tributos (Ventas, Réditos e Impuestos Internos). Eran tiempos en los que el gasto de la Administración Pública Nacional llegaba al 8,5 % del PBI. El impuesto a los Réditos gravó las rentas provenientes de la explotación sobre la base de: Impuestos Territoriales (suelo Agrícola y Capitales Mobiliarios, como ser edificios, baldíos, etc.) y No Territoriales (Actividades de Comercio e Industria, Remuneraciones al Trabajo Profesional y Remuneraciones de Asalariados). La Ley 12.314 (1936), establece que a partir del 31 diciembre 1935 se incorpore como IV Categoría de contribuyentes al Impuesto a los Réditos a los Asalariados de todas las actividades económicas.

Desde ahí en adelante la base imponible de los impuestos a las Ventas y a los Réditos se fue expandiendo y las alícuotas subieron. Dos nuevos impuestos se agregaron a la estructura tributaria, i.e. Ganancias Eventuales y Beneficios Extraordinarios y de ellos solo Eventuales coparticipó desde 1943, llevando el total de masa bruta coparticipable a cuatro tributos. En 1947 el sistema de coparticipación fue reformado. En este año el gasto de la Administración Pública Nacional subía a un 9,3 % del PBI. Beneficios Extraordinarios era un adicional al Impuesto a los Réditos, buscaba gravar utilidades que superaran en el año el 12 % del capital, consideradas extraordinarias y de las reservas libres, con una alícuota que podía trepar hasta el 28,5% de la base del gravamen. El impuesto a las Ganancias Eventuales gravaba las ganancias de capital que respondían a incrementos patrimoniales de las personas físicas, sea por aumento de valor de los activos u aquellas obtenidas a través de la venta de activos realizadas a mayor valor que el de costo.

En 1946 se reformó el Impuesto a los Réditos (Decreto Ley Nro. 14.338), ampliando las rentas en él comprendidas y limitando exenciones. Las sociedades empezaron a tributar el 15% sobre las utilidades no distribuidas. En 1948 se elevó la alícuota del Impuesto a las Ventas, pasando

del 1,25 % de tasa que venía de 1935 a otra de 8%. En 1953 se modifica la Ley de Impuesto a los Réditos elevando la alícuota básica o mínima de las personas físicas al 7% (antes 5%). Las sociedades pasaban a tributar el 24% sobre sus rentas netas y debían retener el 6% sobre los dividendos que pagaren; antes pagaban 15% sobre resultados no distribuidos más retención sobre dividendos. En 1959 se modifica la distribución primaria, reduciendo la apropiación por la Nación del 79 % al 58 %, pero la reducción de los 21 puntos no implicó una pérdida neta para el gobierno central, sino una cesión de una parte de la coparticipación a las nueve provincias que antes eran Territorios Nacionales y se provincializaron. Al conjunto de tributos coparticipables se agregaron Beneficios Extraordinarios y el impuesto a la Sustitución y Sustitutivo a la Transmisión Gratuita de Bienes (su contribución al total de recaudación era 3,6 % en 1958), sumando entonces seis tributos coparticipables. En ese año 1959 el gasto primario del Sector Público Nacional, ahora medido en el Consolidado (i.e. Nación, provincias y municipios), trepaba al 19,70 % del PBI.

En 1973 se dicta la ley 20.221 de coparticipación federal de impuestos y con ella se unifican las alícuotas que contribuyen a la masa bruta coparticipable. Ese año se sustituye el impuesto a las Ventas por el impuesto al Valor Agregado y se eliminan los Impuestos Internos. Se coparticipa un total de cinco impuestos. El gasto primario total consolidado de la Nación sube a un 21,39 %. A fines de 1973 y con vigencia a partir de 1974, por ley 20.628, se reemplaza el Impuesto a los Réditos por el actual Impuesto a las Ganancias, que fue objeto de 216 modificaciones entre 1973 y agosto de 2013, a las que siguieron otra decena de cambios. Se elimina el Impuesto a los Beneficios o Ganancias Eventuales y se incorpora estas rentas como la “quinta” categoría de rentas alcanzadas con el Impuesto a las Ganancias (hasta entonces, el Impuesto a los Réditos solo registraba cuatro categorías de rentas, que son las actuales rentas del suelo, del capital, de las actividades empresarias y del trabajo personal). Más adelante esta quinta categoría sería derogada. Por otro lado, se aumentó la progresividad del gravamen elevando las alícuotas que tributaban las personas físicas por las rentas más altas. En 1974 se ponen en vigencia dos impuestos patrimoniales, ambos de características anuales. El impuesto a los capitales (que recaía sobre las empresas y sociedades, gravándolos al 1% de los capitales empresarias ubicados en el país) y el impuesto sobre patrimonios netos (que alcanzaba a las personas físicas, con una escala progresiva que partía del 0,20% del patrimonio neto y culminaba con una tasa marginal del 1,80% del mismo). En 1988 se dicta la última ley convenio de vigencia transitoria por dos años, que se podía extender hasta que una nueva ley convenio la sustituyera. Los impuestos que se coparticipan son seis (i.e. IVA 89 %; Ganancias 64%; Internos, Ganancia Mínima Presunta, Intereses Pagados y Premios todos 100 %). El gasto público consolidado de la Nación llega al 28,46 % del PBI. A partir de mediados de los años Noventa se suma un mecanismo de reasignaciones de impuestos de la ‘masa bruta’ coparticipable que ya no se detendría hasta la actualidad. Un ejemplo es el caso de Ganancias que según la ley 23.548 se distribuía, al igual que los demás coparticipables, en un 56,66 % para Nación (sin computar el adicional Nación

para recuperar participación) y las provincias llevaban el 43,34 %. Esto se modificó en el tiempo y hacia 2004 se detraía una suma fija para algunas provincias, un 20 % de la recaudación para ANSES y del saldo otro 15 % para ANSES, quedando el resto para la distribución ley 23.548. Similares movimientos ocurrieron con el IVA. Las modificaciones y reasignaciones se volvieron prácticas comunes entre 2009 y 2019. La ley 23.548 continúa vigente en 2020, a pesar de ser parte del federalismo fiscal coercitivo

**Llegados a 2020 los impuestos que se coparticipan y otros impuestos que no integran la masa bruta, pero entregan recursos nacionales a provincias, suman doce (12) tributos. El Tesoro de la Nación ingresa fondos no coparticipables provenientes de los Derechos de Exportación y del impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios que primero absorbe totalmente el Tesoro, luego cede un 30 % a las provincias (CFI) y finalmente cede en su totalidad a la ANSES. Según informa la Secretaría de Hacienda de la Nación, el gasto público primario nacional consolidado llega al 44,2 % del PBI (2019).**

**Una tarea pendiente es la racionalización y simplificación del sistema tributario del consolidado del país, así como la puesta en práctica de un esquema transparente de tributos. La estabilización de un mecanismo claro y de liquidación simple contribuiría a mejorar la recaudación y la CFI.**

## XVIII – La Coparticipación Federal de Impuestos en la Constitución Nacional de 1994

### ***La Constitucionalidad de la Coparticipación Federal de Impuestos***

El país careció de distribución federal de impuestos entre 1980 y hasta 1988. Fue en este año que el Poder Ejecutivo Nacional envió al Congreso un proyecto de ley instaurando un nuevo sistema de CFI (ley 23.548). En ese proyecto, que se asumía como transitorio para dos años, se instruía la necesidad de dictar una nueva ley convenio que consultara realmente los intereses de la Nación con los de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires. Esto no ocurrió y la citada ley sigue vigente en 2020.

**La convención constituyente de 1994, en los hechos, intensificó el modelo federal en varias disposiciones y particularmente incluyó en el nuevo texto magno el tema de la CFI. El artículo 75 de la Constitución Nacional, reforma de 1994, Segunda Parte: Autoridades de la Nación. Capítulo Cuarto, Atribuciones del Congreso, incorporó la Coparticipación Federal de Impuestos y en la Disposición Transitoria Sexta fijó las condiciones y los tiempos para su puesta en acto. La coparticipación asumía así el rango constitucional que nunca había tenido.** En su artículo 1° asignó al Congreso el poder de legislar en materia aduanera, establecer los derechos de importación y exportación. En su artículo 2° dispuso que la Nación podría “imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias e imponer contribuciones directas, 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”. Agregó, categóricamente, que las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, “son coparticipables”. Dejó la puerta abierta a las asignaciones específicas. Hay que recordar que el artículo 4° de la CN indica que “El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional formado del producto de derechos de importación y exportación”, entre otros, por lo que estos impuestos no forman parte de la masa bruta coparticipable. Además, nunca lo hicieron porque así viene desde la CN 1853/1860. En ese mismo artículo 2° determinó que “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”. También definió los fundamentos sobre los que se debería asentar la coparticipación al sostener la CN que “la distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; 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”. También consignó que “La ley convenio tendrá como Cámara de origen el

Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias”. Sostiene también la CN que “No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso”.

**En los aspectos operativos la Disposición Constitucional Transitoria Sexta manda sancionar un nuevo régimen “antes de la finalización del año 1996”. Tan importante como esta manda constitucional es que la CN haya dispuesto que “tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma” mientras no se dicte el nuevo régimen de coparticipación. Establece así un criterio político para resolver el *status quo* que arrastra el régimen de coparticipación, una condición necesaria, aunque no suficiente para lograrlo.** Agrega respecto a la Disposición Transitoria Sexta que “la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada”. Dos otros temas claves se incluyen el artículo 2°, uno es que las contribuciones directas e indirectas mencionadas en este inciso, “con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables”. El otro es la indicación de crear un organismo fiscal federal que ejercerá el control y la fiscalización de las disposiciones de este inciso segundo. El inciso 3 del artículo 2° manda que para “Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado” se necesitará una ley especial que deberá ser aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

### ***El Análisis y la Evaluación***

La reforma constitucional de 1994 consagra la concurrencia de las provincias y la Nación para las contribuciones indirectas y suaviza la postura legal respecto a los impuestos directos, otorgando al Estado Nacional la capacidad de imponer contribuciones directas por tiempo determinado siempre que “la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan”, lo que otorga un grado de libertad al gobierno central en materia de impuestos directos, pero obligando a que estos sean coparticipados. De este modo la CN refuerza el peso de la ley convenio, en la que descansará la equidad, la eficiencia y la eficacia de una nueva ley de CFI.

**El marco que deberá ordenar el texto de la nueva ley convenio, según dispone la CN, deberá incluir (i) “criterios objetivos” de reparto, pero estos tendrán que apuntar a una ley “equitativa y solidaria”; se trata aquí de encontrar indicadores mensurables y representativos sobre los que asentar el reparto, lo que genera una primera discusión entre las partes; (ii) establece también la CN que la ley convenio deberá dar “prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”, pero (iii) indica que los tributos indirectos y directos citados en el inciso 2 del artículo 75 son todos coparticipables, excepto aquellos que tengan**

**asignación específica.** Con esto la CN dejó abierta la puerta a las asignaciones específicas, la vía de escape de la CFI más utilizada por el gobierno central.

Esto obliga a revisar analíticamente la evolución histórica de los distintos regímenes de coparticipación federal de impuestos y también el papel que jugó la rama del gasto público federal en el FF. Esto es así porque si se juzga el resultado de la evolución de la CFI desde la sanción de la ley de mayor densidad conceptual para una economía federal en un país federal (marzo de 1973, ley 20.221), el efecto en el país se puede considerar como decepcionante.

En una mirada de una punta a la otra del tiempo transcurrido, la Nación pasó de quedarse con un 79 % de la masa bruta (1974) a absorber un 42,34 % de la masa bruta coparticipable en términos nominales, dado que al hacerse cargo de la CFI para la ciudad de Buenos Aires y para Tierra del Fuego, el porcentaje de fondos coparticipados asignados a la Nación cae a sólo el 38,14 % de la masa bruta. En este porcentaje último para la Nación se administró la CFI por los últimos veintitrés (23) años.

**La manda constitucional de consagrar un sistema de CFI que sea equitativo y solidario y que dé prioridad a la nivelación del desarrollo, la calidad de vida y la igualdad de oportunidades en el país, plantea un desafío formidable a una sociedad que no ha podido acercarse a estos objetivos.** En las últimas décadas la distancia en desarrollo, actividad económica y calidad de vida entre el 'interior profundo' respecto al corredor Santa Fe – Buenos Aires (i.e. línea que corre paralela al río Paraná desde la altura de Puerto San Lorenzo-Puerto San Martín hasta la CABA con un ancho al oeste de 50 km) se ha ampliado y si la comparación fuera entre jurisdicciones, las provincias del Norte Grande y de Cuyo se han alejado de la CABA (2015) en proporciones dramáticas (últimos datos de PBI per cápita en U\$S corrientes indican unos U\$S 5.000 para el Norte Grande, otros U\$S 12.000 para Cuyo y U\$S 33.000 para la CABA). El desafío es (i) consensuar objetivos para la sociedad y la economía; (ii) definir los instrumentos a utilizar, lo que implica determinar un modelo de desarrollo y (iii) asegurar la disponibilidad de recursos a asignar a los programas y proyectos para su puesta en operación.

Son varios los temas que la CN obliga a evaluar en punto a elaborar una ley convenio que, al menos, no afecte negativamente los propósitos de equidad, desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades. Un punto que debe analizarse es si no se está pidiendo a la CFI demasiado, por ejemplo, que por sí sola evite los errores de política macroeconómica que trajeron al país a la situación actual

El desarrollo económico simplemente no sucedió, ni la equidad en la distribución del ingreso ocurrió y obviamente la igualdad de oportunidades está ausente. Otro dato para el período 1975 a 2019: el PBI per cápita creció a una tasa anual media acumulada del 0,62 %. Esto significa que en 45 años el PBI per cápita aumentó solamente un 29,64 %. Muy lejos de duplicarse, aunque fuera una vez sola en dos generaciones de argentinos.

**La manda constitucional de que la nueva ley convenio debe contribuir a lograr un nivel equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en el país, en todas las unidades constituyentes y en la Nación, es una restricción poderosa y los redactores seguramente la pensaron en profundidad, toda vez que estos objetivos se relacionan con las disposiciones del artículo 75, inciso 19, que pone énfasis en el ‘desarrollo humano’ y de algún modo conminan a los gobiernos a corregir las desigualdades e injusticias.** El texto del artículo 75, inciso 19 citado insta al crecimiento con equidad, a la ocupación y poblamiento de su territorio y a adoptar políticas regionales que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. La CN, art. 75, inc. 2 y la Disposición Transitoria Sexta demandan estos resultados a una ley convenio nueva, de absoluto consenso entre las provincias, la CABA y la Nación. Ciertamente es una regla estricta, inflexible. No obstante, quizás haya que observar a la manda constitucional por la inversa, es decir una ley convenio que al menos allane el camino al desarrollo. También debe considerarse el papel que debe jugar el lado del gasto federal en el Federalismo Fiscal, un tema generalmente ignorado. Estos aspectos se analizan en mayor detalle más adelante.

La elevación a rango constitucional del tema central del FF es un avance y, de alguna manera, consolidó un proceso que asumía que las contribuciones directas eran concurrencia ocasional de Nación y provincias, pero cuyas potestades de imposición deberían ser originarias de las provincias, sin embargo, la Nación efectivamente recauda impuestos a los ingresos, las ganancias y los patrimonios. Las disposiciones del artículo 75 de la CN 1994 sobre atribuciones del Congreso de la Nación nada dicen sobre decisiones del gobierno central de coparticipar o no tales o cuales impuestos. El caso del impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios es paradigmático. De este modo **el porcentaje de CFI real (i.e. CFI sobre recaudación total de la Nación) pasó, en cifras aproximadas, de un 50 % hacia 1973/1974 a un 30 % entre 2010 y 2019.**

Desde 2001/2002 no ha habido una reforma fiscal orientada a mejorar la autonomía de las provincias. La larga historia de ‘pactos fiscales’, es indicativa de que desde el gobierno central siempre se trató de presionar a las provincias para que logaran equilibrar sus presupuestos, pero no ha habido intentos serios de cumplir la CN y consagrar una nueva ley convenio. Por su parte las provincias se defienden utilizando sus mayorías en el Congreso, en una suerte de ‘acción – reacción’, cada vez que el gobierno nacional pide apoyos para alguna materia que considera grave o urgente, como fue el caso de votar la ley de emergencia y solidaridad de diciembre de 2019, que se pudo lograr porque el PEN suspendió en esa misma ley y ante presión provincial, el Consenso Fiscal 2018/2019 que había sancionado el gobierno saliente.

**Lo difícil de entender es que la transitoriedad de la ley convenio 23.548 de 1988 se ha transformado en una vigencia permanente y actual. Nada se ha hecho para consagrar una nueva ley convenio.** Esto significa que no se han cumplido los plazos establecidos por la



Disposición Transitoria Sexta de la CN 1994 y el gobierno nacional y los provinciales y la CABA llevan 23 años sin cumplir con la Constitución.

## XIX - La Tarea Pendiente: Cumplir el Mandato Constitucional de 1994 y Dictar una Nueva Ley Convenio para la CFI

**Hay que reiterar que en los últimos 45 años no se logró una mayor equidad en la distribución del ingreso personal y territorial. Tampoco la calidad de vida de los más mejoró sustancialmente**, en una población que pasó de 25.4 millones de habitantes (1974) a 45.5 millones (2020). En 1974 la pobreza, medida por la primera EPH del INDEC, arrojó un 4,5 % de la población sometida a ese flagelo y hoy la pobreza abarca a un porcentaje de más del 40 % de los habitantes del país y, lo más grave, hay una amplia difusión de la exclusión que, en la práctica ha transformado en excluidos a los llamados pobres. La educación presenta problemas que hace 45 años no se daban, comparando los días de clase, la asistencia y la propia enseñanza. La inversión en infraestructura productiva de transporte ha decaído dramáticamente, los FFCC están atrasados, la extensión de la vía es casi la mitad de la de aquel entonces y el material rodante es un 30 % del de 1974 y las rutas troncales, las 'nacionales', son prácticamente las mismas que se construyeron entre 1935 y 1955. Las migraciones internas no cesaron y se acumularon en los conurbanos de Córdoba, Rosario y Buenos Aires, siendo este último el más expandido. En febrero de 2018 el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) identificó villas y asentamientos de todo el país en un estudio en que se relevaron más de 4.200 barrios calificados de esta forma en todo el país y de esos unos 1.600 se ubican en el conurbano bonaerense. Podría decirse que la CFI no ha servido para evitar este desbarranco económico y social del país. **Sin duda la CFI ha tenido y tiene defectos cruciales, pero adjudicarle la responsabilidad de la decadencia no parece ser lo correcto.**

Primero, en el FF el foco de análisis está puesto en la coparticipación de impuestos que recauda la Nación, dejando a un costado el deslucido papel jugado por el lado del gasto federal en infraestructura. Quizás el monto de la CFI no haya alcanzado para mantener en las provincias unos sistemas de salud, educación y seguridad de excelencia que, claramente, hoy no existen. **Pero no parece adecuado adjudicar los males del país solamente a la CFI, porque, entre otras causas, la macroeconomía ha golpeado a la sociedad nada menos que con 20 recesiones en el largo tramo recorrido entre 1974 y 2019, una cada dos años aproximadamente, en promedio.**

En el año 1994, los hechos de la macroeconomía no habían adquirido la gravedad mencionada en los párrafos anteriores inmediatos, pero esta lectura de inequidad, de un país dual en términos de calidad de vida y oportunidades de movilidad social, seguramente ha estado presente en los redactores de la reforma constitucional de 1994 y llevó a que se incluyera un texto extenso, abarcador y complejo en el campo de potestades concurrentes y propias de la política tributaria en general y sobre la CFI, en particular, del artículo 75°, inc. 2. Es cierto que la manda constitucional obliga a tomar en cuenta aspectos de la política económica nacional que se arrastran por años (vg. equidad, calidad de vida, nivelación de oportunidades y el desarrollo) y

que, por ello, revelan lo difícil de su remoción. Pero esos desafíos son reales y habrá que afrontarlos. **Contar con un esquema de CFI y un FF, implícito en los dichos constitucionales, que construya un camino en busca de estos objetivos, es un acto de realismo y conciencia social a asumir. La Constitución Nacional tiene razón. Lo grave es que se la ha ignorado por un cuarto de siglo.**

En los hechos el país transita en la inconstitucionalidad. Una mayoría dominante de los analistas que trabajan desde el derecho coincide en que se han ignorado los mandatos de Disposición Transitoria Sexta y estos son claros e indubitables. Puede discutirse la razonabilidad de vincular un eventual sistema 'óptimo' de CFI con los altos objetivos de la CN, pero no puede obviarse la gravedad institucional y política del incumplimiento de la Constitución. La pregunta entonces es por qué no se ha dado cumplimiento a lo que la CN demanda, siendo que la realidad de la sociedad presenta evidentes anomalías.

El panorama fiscal nacional es complejo y alejado de los propósitos de la CN. En esta materia fiscal existen desequilibrios verticales y horizontales no resueltos desde la ley convenio de 1988, la correspondencia fiscal no ha sido alcanzada y ni siquiera una mirada de tendencia temporal permitiría ignorar este hecho capital, porque el que recauda no gasta y el que gasta no recauda. **Por otra parte, la equidad en la distribución de los recursos coparticipados no existe (vg. en 2019 y con relación a la provincia de Buenos Aires, un habitante de Catamarca recibió 5,2 veces más recursos, uno de Santa Cruz recibió 3,6 veces más y uno de Santa Fe logró capturar 2,1 veces más recursos que un bonaerense) y no hay razón alguna para que existan diferencias de las magnitudes señaladas.**

**Desde 1988 se ha venido achicando la masa bruta coparticipable y, además, se han reasignado alícuotas dentro de los impuestos coparticipables y coparticipados desviándolos a gastos de la Nación y del Sistema de Seguridad Social (vg. IVA, Ganancias, impuesto al cheque).** Tal como se ha explicado más arriba, el gobierno central ha intervenido de hecho y de derecho en la autonomía tributaria de las provincias, degradándola, a través de los 'pactos fiscales' y ello sucedió tanto en los años Noventa como en lo que va del siglo, siendo la última intervención a finales de 2017, fue plasmada en una ley del Congreso de enero de 2018 y se extendió a 2019, aunque llegando a finales de diciembre el gobierno nacional acordó con las provincias en suspender ese 'pacto' a cambio de la votación en el Congreso de la llamada ley de la solidaridad.

**La primera responsabilidad por el no cumplimiento del mandato de la CN 1994 cae en el gobierno central,** en la administración nacional, porque ha venido recurriendo a 'pactos fiscales' y cambios reiterados en los impuestos coparticipables, convertirlos en leyes del Congreso de la Nación y la nueva ley convenio ni siquiera tomó estado parlamentario. Se atravesaron los Noventa, luego un mismo partido político gobernó el país por doce años consecutivos, finalizando en 2015 e incluso en los últimos cuatro años otro gobierno de otro signo tampoco inició una

acción sólida sobre el tema. Así, la falla en el FF sigue vigente, tanto en la CFI como en el gasto federal.

**La Nación mantiene una CFI federalista en las formas, pero engañosa en los hechos, dado que si bien debe coparticipar a las provincias y la CABA un 56.66 % de la masa bruta, sostiene una actitud real mezquina al apropiarse de la recaudación nacional de los impuestos directos y los principales indirectos, lo que lleva a que del total de recaudación está distribuyendo aproximadamente entre un 25 % y un 30 %, dependiendo del año.** Modifica cada vez que lo decide las alícuotas de los impuestos coparticipables y también cambia sus usos o destinos. Se atiene a enviar a las provincias un monto de ATNs por un 1 % de lo coparticipable, que es lo normado. No ha reparado a las provincias el 15 % que estas ‘cedieron’ para financiar la llamada transición del sistema previsional, excepto el caso de dos provincias, siguiendo los fallos de la CSJN. Administra transferencias discrecionales y muchas veces arbitrarias que, en general, responden a intereses de la política del gobierno de turno. En su preocupación recursiva por encontrar el superávit del presupuesto público de la administración nacional, ha hecho uso y abuso de los llamados ‘pactos fiscales’ y en todos ellos ha coartado la autonomía tributaria de las provincias. También las provincias son responsables, obviamente. La correspondencia fiscal es un tema de su mayor competencia y que los datos disponibles indican que las provincias gastan casi tres veces más que su recaudación propia, según cifras de la contabilidad pública correspondientes al promedio del período 2015-2017/2019.

**La situación actual es propia de un equilibrio inestable, en el sentido que cualquier modificación estructural en la distribución primaria y/o en la secundaria, puede implicar una pérdida real o potencial para algunos actores y esto es lo que seguramente perciben los actores.** Los gobernadores, muchos de ellos anclados en los gobiernos de sus provincias por varios ejercicios, tal como lo explica la teoría de las finanzas públicas y lo enseña la experiencia en el mundo, tienen por meta optimizar su propia función de bienestar (i.e. permanencia en el cargo) y no necesariamente la función de bienestar de sus ciudadanos, la función social que, en este caso, puede remitirse como mínimo, a servicios de salud, educación y seguridad óptimos.

La primera discusión es la de la equidad poblacional, medida como el porcentaje de CFI que un distrito recibe y la población a la que debe responder, también medida en porcentaje sobre el total nacional. Ver Tabla 19 en el Anexo. En este punto **las provincias de Córdoba, Misiones, Santa Fe y Chubut tienen un leve desbalance positivo (i.e. mayor porcentaje de CFI que de población) de entre un 2 % y un 11 %; en cambio Buenos Aires, Mendoza y la CABA son las perdedoras (i.e. reciben un porcentaje del total de CFI inferior al de su participación en la población del país) y de estas la que más pierde es la provincia de Buenos Aires, que tiene el 39 % de la población del país y recibe una CFI equivalente a solo un 20,41 % del total coparticipado.** Las restantes diecisiete provincias recibieron más que un 11 % de CFI por encima de su participación en población, pero cinco de ellas (i.e. Tierra del Fuego, La Rioja, La

Pampa, Formosa y Catamarca) obtuvieron un aporte de CFI de más del doble de su participación en población. Ninguno de estos distritos está dispuesto a resignar esa ventaja de recibir más CFI que la proporción que le correspondería por población, en realidad saben que si se tratara de reparar a la provincia de Buenos Aires solo podría hacerse a expensas de ellas, porque la CABA y Mendoza son aportantes al fondo distribuidor y Córdoba, Misiones, Santa Fe y Chubut están razonablemente equilibradas. Además, si tuvieran que enfrentar una crisis severa en alguno de los frentes de gobierno saben, la experiencia las avala, que el gobierno central vendrá en auxilio.

Por otra parte, la Disposición Transitoria Sexta establece que “la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada”, lo que unido a que toda transferencia de funciones de la Nación a la provincia deberá ser acompañada con recursos financieros que aseguren el funcionamiento de lo transferido, plantea una situación de consenso absoluto para consagrar una nueva ley convenio. Esto es puro poder otorgado a las provincias. **A todos los efectos prácticos las diecisiete provincias que tienen un beneficio per cápita superior a la regla de equidad poblacional, reúnen en el Senado de la Nación más votos que las seis provincias y la CABA, que son aportadoras y/o no demandantes al fondo distribuidor.**

## XX - La experiencia reciente de otros países federales

### **Introducción**

El FF en tanto sistema de financiamiento de las actividades de los países federales, aquellos en que las instituciones se estructuran en tres niveles jurisdiccionales, el gobierno central o nacional o federal, las Provincias o los Estados, es decir el rango subnacional y los municipios, los gobiernos locales, no es mayoritario en término del número de naciones que lo han adoptado, pero está vigente en un conjunto de países de relevancia en el planeta. Tal es el caso de Alemania, Argentina, Austria, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos de Norte América, Etiopia, India, Malasia, México, Nigeria, Pakistán, Rusia, Sudáfrica, Suiza y Venezuela, entre otros. Varios países, constitucionalmente de organización unitaria, como ser España e Italia, ambos de fuerte regionalismo y el Reino Unido de Gran Bretaña, que comprende cuatro naciones bajo un mismo gobierno monárquico, en los hechos funcionan como estados federales en cuanto al financiamiento de las jurisdicciones subnacionales y los poderes que retiene el gobierno central. En el caso de los países federales el funcionamiento efectivo del federalismo fiscal adquiere aristas diferentes según el país, dependiendo de las distintas asignaciones de la recaudación tributaria nacional y de la determinación de las funciones de gasto a cada uno de los tres niveles territoriales.

En ese contexto, **en los distintos países federales la distribución primaria de impuestos recaudados por el gobierno central, que distingue aquellos que permanecen en la esfera federal y los que se derivan a los estados subnacionales y locales, es decir la coparticipación federal de impuestos, así como la distribución secundaria, que asigna los fondos coparticipados entre las Provincias o Estados y las jurisdicciones locales, se ejecuta de modos diferentes, siguiendo principios de automaticidad completa en algunos casos y también asignaciones discrecionales en otros, las que generalmente se definen arbitrariamente siguiendo objetivos de la política.** En los sistemas federales de reparto, prácticamente en todos los países, pero con distinto alcance, se opera bajo condiciones de 'desequilibrio fiscal vertical' y se procura ajustar la distribución horizontal, es decir entre las jurisdicciones subnacionales, a los criterios de equidad y eficiencia, principios declarados del federalismo. En el caso de países desarrollados, la distribución secundaria toma en consideración el nivel de 'correspondencia fiscal' que cada Provincia o Estado registra. La solución a la falta de correspondencia fiscal coopera en la búsqueda de reducir el desequilibrio vertical. Sin embargo, en todos los países el FF, siguiendo disímiles formatos según el caso, no alcanza a eliminar el desequilibrio vertical y compensan esos saldos con transferencias directas de fondos distribuidos desde el gobierno central a los entes subnacionales, las que pueden ser condicionadas o de libre utilización. El gasto federal, que completa el sistema de FF, canalizado a través de erogaciones que financian mayormente inversiones que comprometen a más de una jurisdicción subnacional y son atendidas con recursos del presupuesto nacional, es ejecutado en

los distintos países federales bajo mecanismos discrecionales que, aunque pretendan guiarse por los criterios de equidad y eficiencia, en una mayoría de las veces son arbitrarios.

**La esfera política del FF también muestra diferencias en las diferentes organizaciones federales. Los Estados Unidos de Norte América, construido como una federación desde su independencia de Gran Bretaña, asignan poderes legislativos y administrativos al gobierno central y a los Estados y estos conservan una proporción significativa de poderes fiscales concurrentes. Las federaciones de Europa, como las de Alemania, Austria y Suiza (una confederación que funciona como una federación), en general, reservan amplios poderes legislativos para el rango federal o central y las jurisdicciones subnacionales adoptan la legislación nacional. Una confrontación asimétrica distintiva es la que ocurre entre Canadá y Australia. Canadá asume y expresa con detalle y los poderes de las provincias, dejando el resto no detallado a cargo del gobierno central y, en cambio, Australia define en la Constitución y Parlamentariamente las competencias del gobierno federal y asigna lo no definido a los gobiernos provinciales. Las constituciones de Austria, Alemania y Suiza determinan claramente el alcance del poder del gobierno central y también expresan los poderes concurrentes entre la nación y los gobiernos subnacionales.**

El caso de Argentina no sigue los lineamientos de ninguno de ellos, adopta una organización política en la que el parlamento nacional puede dictar una ley que cubra todo el país, pero que para ser efectivamente aplicada en las provincias requiera que cada una de estas la acepte. La Constitución Nacional indica las responsabilidades en materia de impuestos al comercio exterior, directos e indirectos y establece un marco legal para la instrumentación del sistema de coparticipación federal de impuestos.

No obstante, en la puesta en acto del FF, las condiciones de desequilibrio vertical y horizontal, así como el peso y papel de las transferencias de recursos desde el gobierno federal a las provincias, siguen los formatos de los países federales. El contexto mundial, que presenta diferentes formas del FF según los distintos tipos de organización política federal, convoca a revisar los modos que adopta el FF en algunos países, a fin de completar una visión de los sistemas de CFI y de administración del gasto federal, que habilite abrir y explorar otras experiencias y, eventualmente, mejorar el funcionamiento del sistema en Argentina. A estos efectos y en este libro, se revisa sintéticamente el mecanismo del FF de Australia, Canadá, Alemania y Brasil, cuatro casos emblemáticos de interés para la Argentina.

## XXI - Australia

Su organización política y económica la determinan como una federación, sistema que asumió en 1901 cuando se definió como la Mancomunidad de Australia (*Commonwealth of Australia*), gobernada por una monarquía constitucional que funciona con un régimen parlamentario. El federalismo de Australia está organizado en tres niveles, uno es el gobierno central, el otro lo integran seis Estados y dos territorios y el tercero comprende los gobiernos locales. En su extenso territorio de 7.7 millones Km<sup>2</sup>, el sexto en el planeta, viven 26 millones de personas, con un PBI per cápita anual de U\$S 54.000 (Banco Mundial, 2019). Además, el Federalismo Fiscal en Australia no es totalmente constitucional, sino de origen parlamentario. No obstante, **según lo establece la Constitución Nacional de comienzos del siglo XX, el gobierno central es responsable de la ejecución de políticas relacionadas con el área de defensa, asuntos internacionales, inmigración, comercio internacional, seguridad social y emisión monetaria. Las otras funciones de gasto no especificadas en la legislación recaerían sobre los Estados.** Ver más adelante.

### ***El Sistema de Federalismo Fiscal***

El sistema de FF australiano muestra las siguientes características: (i) Participación concurrente de los niveles de gobierno central y estatales en un conjunto de áreas definidas en la Constitución Nacional, en la que ambas esferas comparten el financiamiento de servicios esenciales, pero cuya operación está a cargo de los Estados; (ii) Desequilibrio Fiscal Vertical muy pronunciado; (iii) Utilización de transferencias de recursos desde el gobierno central a los Estados para compensar los desequilibrios verticales; (iv) Mecanismo de igualación fiscal horizontal, entre cada uno de los Estados, que procura ajustar la capacidad de recaudar con las asignaciones de gasto; (v) Sistema de CFI de formato similar al 'cooperativo' y (vi) Organización institucional del FF absolutamente profesional, a cargo de la Comisión de Transferencias de la Mancomunidad, instituida en 1973 (CGC por sus siglas en inglés), una autoridad independiente por estatuto que es responsable de medir la capacidad fiscal relativa de los Estados y Territorios, con obligación de revisar y supervisar el estatus fiscal cada cinco años y que, asimismo, emite recomendaciones al gobierno central respecto a la distribución federal del Impuesto a los Bienes y Servicios entre los Estados (GST, por sus siglas en inglés).

**Una primera particularidad muy marcada en el sistema australiano es que adopta como objetivo principal, concretar un FF, reparto de recaudación tributaria y gastos federales, aplicable en igualdad a los seis Estados y dos Territorios, de modo que todos ellos estén habilitados para proveer servicios de atención hospitalaria, educación, vivienda social, transporte público, ferrocarriles, obras sanitarias y seguridad, equilibrados con niveles comparables de impuestos, en un esquema de funcionamiento descentralizado de gobierno. Una segunda característica del sistema australiano es la separación de fuentes entre el gobierno federal y las jurisdicciones subnacionales, que deja una reducida delegación de las**



decisiones de política tributaria en los gobiernos estatales, por tanto, el gobierno central concentra una porción significativa de la recaudación de impuestos. Esto se ilustra considerando que entre 2009 y 2019 el gobierno central recaudó entre el 75% y un 80 % de los recursos tributarios totales del país. En tercer término, se consagra una ausencia de correspondencia fiscal muy marcada. Los Estados son responsables del 50 % del gasto público nacional consolidado, dato aproximado y recaudan solo el 20 % del gasto y los ingresos fiscales se concentran en un 70 % en los impuestos sobre la propiedad y las cargas sociales. En cuanto a la situación de los Estados y Territorios en sí, resulta que estos financian un 45 % de sus gastos con aportes del gobierno central, dato aproximado promedio para el lapso citado arriba. Un cuarto rasgo distintivo del sistema australiano es el peso que tienen en el FF las transferencias directas desde el gobierno central a los Estados. La ausencia de correspondencia fiscal que deriva de la asimetría entre la descentralización de ingresos federales y la captación de recursos tributarios por los Estados y los gobiernos locales resulta en un déficit de las cuentas fiscales de los gobiernos subnacionales. Los Estados y los municipios a los que estos han delegado capacidades de cobro de tributos y cargas, recaudan sobre planillas salariales, propiedades rurales y urbanas, automotores, juegos de azar y, en algunos Estados, regalías de la explotación de la minería. A fin de corregir estas brechas de ingresos originadas en los desbalances verticales, el gobierno nacional efectúa remesas a los Estados respecto de las cuales el poder central procura utilizar también para compensar los desbalances horizontales. Una quinta particularidad en el mecanismo de transferencias directas (i.e. *grants*) es que estas pueden ser (i) 'condicionadas', lo que significa que los Estados pueden utilizarlas para financiar gastos o proyectos que vienen especificados desde la Mancomunidad y (ii) 'libres', aquellas que los Estados pueden gastar según las prioridades de su propio presupuesto. Las transferencias condicionadas responden a un acuerdo entre la Mancomunidad y el Estado respectivo. Se especifican los destinos y los Estados beneficiarios deben usar los fondos según el convenio. Los recursos asignados por convenio pueden destinarse a cinco operaciones: salud, educación, capacitación de mano de obra, vivienda y gastos para discapacitados, servicios. El monto de transferencias totales a un Estado es determinado por el CGC y su valor se obtiene como Transferencia per cápita Relativa, una relación entre la capacidad de recaudación del Estado (i.e. lo que recauda realmente, no un potencial) y las necesidades de gasto de ese Estado, sobre esta misma fracción tomada como el promedio de Australia. En sexto lugar cabe señalar que la base de la CFI reside en el GST que se distribuye en su totalidad sobre las unidades subnacionales. Este es una versión del impuesto al valor agregado cuya alícuota, única, es del 10 %, y es utilizado desde el año 2000 como herramienta para la igualación fiscal horizontal, controlado por el criterio de otorgar a cada uno de los Estados y Territorios la misma capacidad financiera para garantizar la oferta de los servicios que se les asignan.

### ***Las Instituciones y el Federalismo Fiscal***

**La trama institucional que administra el FF en Australia cuenta con tres pilares, de los que el principal es la Comisión de Transferencias de la Mancomunidad que, desde 1933, define cada una de las remesas a los Estados y los Territorios, evalúa el cumplimiento de la meta de nivelación horizontal adjudicada a la coparticipación, mide la capacidad tributaria de los Estados y los Territorios, controla la efectividad de los sistemas impositivos subnacionales y el cumplimiento de la normativa federal relacionada con la coparticipación, todo ajustado a los objetivos del gobierno australiano focalizados en la Compensación Fiscal Horizontal y en la Igualdad Fiscal de las jurisdicciones subnacionales, es decir la distribución secundaria de impuestos.**

En este mismo rango de instituciones, el sistema cuenta con la participación del Consejo de Gobiernos Australianos (COAG, por sus siglas en inglés) que se ocupa de la cooperación entre el gobierno central, los Estados y los Territorios, una temática más amplia que la de la coparticipación y, además, con la contribución de la Comisión de Productividad (*Productivity Commission*) del gobierno federal, un organismo independiente cuyas misiones y funciones consisten en investigar y asesorar al poder ejecutivo en temas económicos, sociales y ambientales que impactan en el bienestar de los habitantes.

El gobierno de Australia solicitó a la Comisión de Productividad que estudiara el sistema de Compensación Fiscal Horizontal que se utiliza para distribuir el producido del Impuesto a los Bienes y Servicios y este produjo un documento (*White Paper*) de amplio alcance, publicado en julio de 2018. Lo relevante de esta publicación es que la Comisión estudió y evaluó la influencia del sistema de Compensación Fiscal Horizontal en la productividad de la economía del país, sus Estados y Territorios, en la eficiencia en el cumplimiento de las metas establecidas y en el crecimiento económico. Este es un asunto pendiente en el caso de Argentina. Una conclusión destacada y estrechamente ligada al reparto de tributos y aportes desde el gasto federal recomienda medir la ‘capacidad fiscal’ de los Estados y Territorios con relación al dato promedio de Australia, en lugar del método vigente que establecía medirla respecto al dato del Estado con mayor capacidad fiscal (i.e. refería a Western Australia). Una segunda conclusión es que mientras se mejoró la equidad e igualdad horizontal desde 2008, último informe disponible, no hubo progresos en términos de la eficiencia del sistema (i.e. cobro de impuestos locales con relación a la capacidad fiscal de cada Estado) y que en la mayoría de los Estados no se explota adecuadamente la capacidad fiscal, sino que se descansa en transferencias desde el gobierno Federal.

### ***El Federalismo Fiscal en la Actualidad en Australia***

**Actualmente el debate sobre el FF está focalizado en redefinir “equidad, igualdad e imparcialidad”, con el propósito de impulsar la eficiencia que se concibe como determinada por la correspondencia fiscal (porcentaje de recursos propios sobre gastos**

**propios). La controversia subsiste y está basada en confrontar “igualación completa de los Estados” respecto a “igual tratamiento para cada uno de los Estados” y/o a “igualdad como oportunidad”, entendida esta como una compensación canalizada a través de financiamiento a los Estados según su situación en el punto de partida del mecanismo de reparto en cada unidad subnacional y en función de los esfuerzos para mejorar los resultados de su capacidad fiscal.**

Claramente, la cuestión de la equidad horizontal es un tema que preocupa a las autoridades de la Mancomunidad y de los Estados y Territorios. Las Transferencias son el instrumento utilizado para reducir las disparidades que reflejan asimetrías. En particular, la política de igualación persigue tres objetivos, a saber: (i) impulsar que los Estados aumenten su capacidad fiscal y no solamente su recaudación; (ii) relacionar los ingresos tributarios propios de los Estados con sus necesidades de gastos y (iii) procurar que la política de equidad (i.e. igualación) es políticamente neutral. Para ello, la CGC recurre a una metodología que se basa en la posibilidad de medir estadísticamente los cuatro componentes que son, (i) costos medios de provisión de servicios públicos en Australia; (ii) el esfuerzo promedio de un Estado para incrementar los ingresos tributarios, valorizado; (iii) balance fiscal anual, saldo y (iv) dificultades exógenas a los Estados (vg. aspectos demográficos, geográficos y sociales) que encarecen el funcionamiento correcto de los servicios (vg. salud, educación, seguridad, vivienda social, agua y sanidad, etc.) En Australia el objetivo del FF es contribuir a generar un nivel de desarrollo económico equitativo entre los Estados y los Territorios, uno de los cuales alberga a la capital del país, Canberra. De aquí que la CFI y las transferencias de recursos desde el gobierno central a las unidades subnacionales, puján por sumar ingresos suficientes para financiar un gasto público en servicios equiparado al promedio nacional. Cabe resaltar que Australia modela gastos estatales ponderando la diferencia en los costos de prestación según cada Estado y Territorio.

## XXII - Canadá

Canadá es un país federal desde el 1 de julio de 1867, a partir de la vigencia de la Constitución Nacional (Acta Constitucional de 1867), modificada en modo relevante por el Acta Constitucional de 1982. que definió la institucionalidad como una federación de provincias autónomas, aunque bajo el dominio del imperio británico. Actualmente el sistema institucional se define como una monarquía constitucional con democracia parlamentaria, al igual que el vigente en el Reino Unido. El modelo institucional se organiza con un gobierno central, Provincias y Territorios y dentro de estos se encuentran los gobiernos locales, que no gozan de autonomía fiscal. Actualmente comprende diez Provincias y tres Territorios. Habita el extenso país, que cuenta con 10 millones Km<sup>2</sup> de superficie, una población de 39 millones de personas y su PBI per cápita anual alcanza a U\$S 46.190 (Banco Mundial, 2019). La dotación de recursos naturales lo encuentra como uno de los países más importantes en el mundo, especialmente en minería (incluye hidrocarburos), seguido por la madera, la agricultura y la ganadería, pero es a la vez un país industrializado y desarrollado, miembro del G7, para las negociaciones globales y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OECD).

**El Acta Constitucional de 1982 dio forma al FF, incluyendo en la Parte III el tratamiento para eliminar las disparidades regionales y consagrar la igualdad en el territorio canadiense, bajo los siguientes conceptos: (i) “promover la igualdad de oportunidades para el bienestar de todos los canadienses”; (ii) impulsar el desarrollo económico para reducir la disparidad en oportunidades; (iii) promover la provisión de servicios públicos de “razonable calidad” para todos los canadienses; (iv) sostener los servicios públicos en un marco de equidad, para lo cual el gobierno y el Parlamento de Canadá comprometen a hacer pagos ‘igualadores’ a los gobiernos provinciales para garantizar la provisión de servicios públicos que comparen ‘razonablemente’ con los niveles de tributación (las comillas son de los autores).** Es claro que la equidad en recursos y gastos, privilegiando los servicios públicos que en Canadá comprenden salud, educación y protección social, es un objetivo constitucional, sin embargo, la ‘prueba ácida del FF pasa por la ejecución concreta de los mandatos constitucionales, es decir la definición de estrategias, políticas, instrumentos y, también, del volumen de recursos dedicados. La dimensión de su territorio y la distribución regional de sus recursos hace que las provincias tengan una dispersión de ingresos significativa, para los estándares de los países OECD (vg. las provincias con ingresos anuales per cápita ubicadas en el 20 % más bajo del ranking nacional generan un 25 % menos de ingresos que las otras ubicadas en el 20 % más alto de la tabla) y esto obliga a un FF que, además de los ingresos por recaudación tributaria, deba apoyarse en transferencias de recursos desde el gobierno central. Las mayores disparidades en indicadores de bienestar, en comparación con la media de la OECD, radican en seguridad, cobertura de salud, vivienda y trabajo, pero el indicador “grado de satisfacción para vivir”, un combinado de estas y otras prestaciones sociales y económicas como la educación, transporte y ambiente informa que todas las provincias están ubicadas en el

top 20 %, excepto Ontario que está un mínimo grado más abajo pero muy por encima del resto (OECD, 2016).

Las reglas del FF en Canadá llevan a definir las provincias en 'Tienen' (i.e. *Have*) y 'No Tienen' (i.e. *Have Not*). Las primeras son Newfoundland & Labrador, Saskatchewan, Alberta y British Columbia y se las define así en función de que son provincias en las que su base tributaria genera ingresos fiscales iguales o mayores que el promedio de ingresos impositivos generado por las otras diez provincias. Lo contrario, en términos de recaudación y base tributaria, califica a las provincias como 'No Tienen'. Más claro, estas últimas no cuentan con una base tributaria propia que les permita recaudar lo suficiente para cumplir con la demanda constitucional, de prestar servicios públicos de calidad suficiente y comparable a los que prestan las provincias 'Tienen'. Pero las provincias 'Tienen' están sujetas a mayores fluctuaciones en su nivel de actividad, lo que responde a que son productoras intensivas en *commodities* mineras (i.e. minería metálica e hidrocarburos) y, por ende, están sujetas a la volatilidad de los precios mundiales de estos bienes. Por ejemplo, en 2014 la crisis en el mercado del petróleo desplomó los precios que recibían las provincias 'Tienen' en un 70 % en pocos días de mercado. Igualmente, su peso en la economía canadiense hace que su incidencia en el resto del país sea muy significativa.

**Una característica saliente del FF de Canadá es que su organización otorga un alto grado de autonomía fiscal a los gobiernos subnacionales, dentro del marco constitucional consolidado en el Acta de 1982. Sin embargo, el alto nivel de descentralización fiscal no evita desequilibrios fiscales verticales y horizontales entre las Provincias y los Territorios que, prácticamente, obligan a que el gobierno federal deba compensar las desigualdades recurriendo a transferencias directas de recursos, un mandato de la CN 1982.** El FF se clasifica como 'cooperativo', con separación de fuentes y presenta un desequilibrio fiscal vertical significativo, en un marco de recaudación propia de las Provincias y los Territorios elevado para los estándares federales del planeta: entre un 65 % y un 68 % de los gastos consolidados se originan en las Provincias y Territorios y algo más que la mitad de esos gastos son financiados por los propios gobiernos subnacionales (OECD, 2010/2016). No obstante, Canadá utiliza ampliamente el sistema de transferencias para nivelar las discrepancias fiscales entre Provincias y Territorios, la distribución horizontal o secundaria de impuestos. El sistema es conocido como de nivelación de desigualdades en el país, siendo que estos pagos de equiparación no son condicionados, sino de uso autónomo de las unidades subnacionales.

El gobierno federal, según las competencias constitucionales es responsable de los temas concernientes con el comercio exterior, la deuda pública, la defensa nacional, la emisión de moneda y la administración del crédito, la navegación, los temas indígenas y seguro de desempleo. Las provincias, por su parte, tienen a su cargo, (i) proveer servicios de salud, educación y protección social; (ii) controlar y regular la venta e importación de bebidas alcohólicas; (iii) ejecutar obras públicas en el ámbito de su jurisdicción; (iv) imponer tributos directos e indirectos; (v) intervenir en los temas de explotación de hidrocarburos y otros recursos

no renovables, como la minería y de recursos renovables como los forestales y agropecuarios, también en la energía eléctrica. Es así que el Federalismo Fiscal, un tema de rango constitucional en Canadá, otorga a las provincias un amplio campo de acción en el ámbito de los impuestos directos. Además, incluye la explotación de hidrocarburos sobre la que no solamente puede cobrar regalías sino gravar impositivamente. No obstante, manifestando rasgos de un FF cooperativo, el gobierno federal puede introducir todo tipo de impuestos en clara concurrencia de fuentes tributarias con las provincias.

En síntesis, **Canadá presenta un FF intenso, de tipo cooperativo y con separación de fuentes, institucionalmente elevado a rango constitucional y otorga a las provincias un amplio campo de gastos en servicios públicos, presenta un grado de correspondencia fiscal mayor que el de otras federaciones, pero igualmente padece desequilibrio fiscal vertical y un sistema de distribución secundaria que requiere atención federal permanente, debido a la discrepancia económica y fiscal entre las cuatro provincias y Ontario calificadas como 'Tienen' (mayor desarrollo relativo) y las otras seis provincias y tres Territorios que se consideran como 'No Tienen'**. En este contexto, la federación de Canadá opera el FF recurriendo a tres institutos: (i) Programa de Igualación (i.e. *Equalization Program*); (ii) Programa de Estabilización Fiscal (FSP por sus siglas en inglés) y (iii) Acuerdos de Recaudación Tributaria (*Tax Collection Agreements*). Los dos primeros pertenecen al ámbito del gasto federal como parte del Federalismo Fiscal y el tercero tiene similitud con la coparticipación federal de impuestos. Los tres sistemas conforman el Federalismo Fiscal canadiense. El Programa de Igualación tiene como objetivo asegurar que las provincias ricas y las pobres puedan proveer, por igual, servicios públicos de alta calidad, mientras el Programa de Estabilización apunta a asistir a las provincias, por igual, en el manejo de reducción de ingresos fiscales debido a crisis económicas repentinas y graves. Por su parte los Acuerdos de Recaudación Tributaria celebrados entre las provincias y el gobierno federal se utilizan para centralizar el cobro de algunos impuestos (i.e. a los ingresos), reducir costos de recaudación y coordinar la asignación a las provincias en vinculación con las asignaciones de gastos que la CN 1867 y su reforma de 1982 disponen.

### ***El Programa de Equiparación***

**Es un programa federal de transferencias de fondos del gobierno federal a las provincias y Territorios con bajo nivel de 'capacidad fiscal', definida como posibilidad de cobrar impuestos a una tasa de tributos dada, inferior al promedio nacional, cuyo propósito es asegurar a los canadienses el acceso a servicios públicos de alta calidad y financiados a tasas tributarias comparables con las de otras provincias y con las federales.** En general contribuye con fondos por el 10 % al 20 % de los recursos provinciales totales. En el ejercicio fiscal 2018/2019 las transferencias a las cinco provincias 'Tienen', todas por igual, fueron de U\$S 1.495 per cápita; la provincia de Quebec, sitio del gobierno federal Ottawa, recibió U\$S 3.042 per cápita; otras 4 provincias 'no Tienen', recibieron en promedio U\$S 3.907 per cápita y los

Territorios, tres, pobres, recibieron U\$S 35.070 en promedio per cápita. El uso de las transferencias desde el gobierno central (i.e. el gasto federal) es un protagonista marcado de la política económica y social, más allá de la coparticipación de impuestos (ver más adelante en este capítulo y la Tabla 8 en el Anexo).

Si bien recién en 1982 el sistema de nivelación fue incorporado a la Constitución Nacional (sección 36 – 2) los pagos con propósitos de igualación fiscal horizontal comenzaron a implementarse casi treinta años antes. La CN 1982 dice: “El Parlamento y el gobierno de Canadá deben cumplir con el principio de pagos de equiparación para garantizar que los gobiernos provinciales tengan recursos suficientes para proveer servicios públicos razonables con relación al nivel de tributación”. El Programa de Igualación se integra con dos tipos de fondos, uno que entrega recursos ‘condicionados’ a usos y destinos prefijados y otro que transfiere recursos de ‘libre disponibilidad’. En el primer tipo se ubican el programa federal Transferencias de Salud de Canadá (CHS, por sus siglas en inglés), que lleva un 50 % del total de transferencias y el Programa de Transferencias Sociales (CST, por sus siglas en inglés), que lleva un 25 % de las transferencias totales que se asignan a políticas especiales de educación terciaria, servicios sociales y protección de la niñez.

El segundo tipo de transferencias federales, no condicionadas, se integra con dos programas, uno es el de Financiamiento Territorial de Igualación (TFF, por sus siglas en inglés), que aporta un 5 % de los fondos totales y su objetivo es financiar los mayores costos de prestar servicios públicos en provincias de menor desarrollo relativo, es decir que contribuye a la nivelación horizontal del desarrollo de las provincias y el otro es el programa de Igualación, que tiene como propósito específico garantizar la provisión de servicios públicos de calidad y a nivel de los que se prestan en las provincias ‘ricas’ e insume el 20 % de todas las transferencias federales. Hacia 2009 la Igualación crecía con el ‘gap’ entre ‘Tienen y No Tienen’ y las transferencias caían si el ‘gap’ se reducía. Para evitar este movimiento pro - cíclico de algún modo, o sea que no contribuía a solucionar el ‘gap’ estructuralmente, se introduce la regla de la ‘Tasa de Crecimiento Fija’ (FGR, por sus siglas en inglés). **La FGR producía que el monto global a transferir a las provincias, no la distribución entre ellas, que se guiaba por otra fórmula, aumentara determinado por la tasa de crecimiento económico reciente.**

### ***El Programa de Estabilización Fiscal***

Este Programa provee recursos federales a las provincias que experimentaran brusca reducción de sus ingresos tributarios de un año para otro, pero siguiendo las disposiciones constitucionales no estaba guiado por la cobertura del equilibrio fiscal, sino por asegurar la prestación de los servicios esenciales. En ese marco el FSP no atendía las provincias con alta capacidad fiscal, las llamadas ‘Tienen’.

El Programa de Estabilización Fiscal fue creado en 1967 y operó con una fórmula simple: el gobierno federal compensaría a cualquier provincia que hubiese visto reducir su recaudación

tributaria propia en un 5 % o más, debido a una inflexión del ciclo de negocios, remitiendo recursos fiscales federales más allá del 5 % perdido. En 1987 se introdujo una reforma por la que el gobierno federal remitiría un monto fijo de U\$S 60 per cápita, a valores corrientes. Actualmente las provincias reclaman que se ajuste el valor nominal que lleva más de 20 años establecido. El sustento teórico del FSP es que transfiere una parte importante del peso de un shock económico recesivo, sufrido por cualquier provincia, al gobierno federal y por lo tanto distribuye la carga a todos los sujetos imposables en todo el país.

### ***Acuerdos de Recaudación Tributaria***

**Canadá tiene una estructura tributaria concurrente, con una fuerte presencia de las provincias en la recaudación de impuestos, en la que predominan los impuestos a los ingresos (i.e. renta) y dentro de estos son preponderantes los que gravan ingresos personales por sobre los cobrados a las corporaciones, empresas y PyMes.** Entre un 45 % y un 48 % del total de recaudación de todos los impuestos en el país, corresponden a los tributos sobre ingresos. Además, el sistema de reparto de los recursos tributarios es de índole cooperativa, con las provincias delegando en el gobierno federal el cobro de una parte principal de los impuestos a la renta, cuyo producido es devuelto por el gobierno central a las provincias en función de un sistema de reparto básicamente 'devolutivo'.

El mecanismo y los trámites administrativos para la operación de este sistema se formalizan en los Acuerdos de Recaudación Tributaria (*Tax Collection Agreements*). Las provincias ingresan voluntariamente a este sistema y los parlamentos provinciales deben aprobarlo. El procedimiento se inicia por la tarea de la Agencia de Ingresos de Canadá (i.e. Canada Revenue Agency, CRA) que está a cargo de recaudar los tributos federales. Una vez firmado el Acuerdo de Recaudación Tributaria, la CRA remite los fondos coparticipados a las provincias, con las siguientes características: (i) CRA recauda los impuestos a la renta personal de todas las provincias, con la excepción de Quebec; (ii) recauda los impuestos a la renta de las corporaciones, excepto los de Quebec y Alberta; (iii) CRA recauda también, en nombre de las provincias, la parte del Impuesto a las Ventas Harmonizado (i.e. Impuesto al Valor Agregado, IVA) que excede a lo cobrado por el Impuesto a los Bienes y Servicios (i.e. GST), en realidad el IVA, por el gobierno federal y lo devuelve a las provincias; recordar que las provincias cobran IVA a las actividades productoras de Bienes y Servicios y también el gobierno federal, aunque la alícuota que aplican las provincias es inferior a la que impone la nación; (iv) la Agencia de Ingresos de Quebec recauda el GST a nombre del gobierno federal y lo remite a Ottawa, proceso inverso al general.

**En síntesis, Canadá opera un claro sistema de FF, con una participación relevante de apoyo por parte del gobierno federal. Las provincias gozan de un significativo grado de autonomía fiscal, a partir de un sistema tributario concurrente, es decir que asumen entre un 65 % y un 70 % del gasto en servicios públicos y los financian con recursos tributarios propios (i.e. recaudan aproximadamente un 70 % al 80 % de sus ingresos con tributos**



provinciales), siendo que el impuesto a la renta y el impuesto provincial al valor agregado están sujetos a los acuerdos de recaudación tributaria y son devueltos por el gobierno federal bajo estricto criterio devolutivo. El gobierno federal aporta el faltante o sea entre un 30 y 20 % que provienen de los recursos del gobierno nacional y esto lo canaliza a través de mecanismo de Igualación o, eventualmente, del fondo de estabilización fiscal.

## XXIII - Brasil

La República Federal de Brasil se independizó del reino de Portugal en 1822, adoptando finalmente la total independencia a partir de 1891, cuando se dictó su primera Constitución. Actualmente está integrada por la Unión, los 26 Estados más el Distrito Federal y, desde la Constitución de 1988, por unos 5.600 Municipios; ocupa un territorio de 8.5 millones de km<sup>2</sup> en el que habitan 216 millones de personas (2019). Un país continente en el que las diferencias geográficas, poblacionales, sociales y económicas entre los Estados, inciden sobre las capacidades de los gobiernos para la generación de recursos propios y determinan muy distintas necesidades de gastos, configurando un panorama fiscal heterogéneo y complejo a lo largo y ancho del extenso territorio. La consideración de estas disparidades constituye un desafío para el FF brasileño. **La Constitución de Brasil define un sistema de FF basado en una importante descentralización fiscal, complementada por una densa trama de transferencias de recursos desde la Unión a las unidades subnacionales, llegando de manera directa incluso a los Municipios, a lo que se suma la aplicación de un federalismo político intenso.**

A pesar de la gran dotación de recursos naturales que se distribuyen por todo el territorio (vg. tierras aptas para la agricultura y la ganadería, forestación, pesca, minería metalífera, hidrocarburos y cursos hídricos utilizables para la generación de energía) y la fuerte descentralización fiscal, las regiones de Brasil difieren marcadamente en la generación del Valor Agregado y población: los Estados de San Pablo, Río de Janeiro, Minas Gerais, Río Grande do Sul y Paraná, cinco del total, generan casi dos tercios del PBI del país y concentran alrededor de la mitad de la población, mientras que los 21 Estados restantes más el Distrito Federal participan con un poco más que un tercio del PBI restante. En ese contexto de disparidad entre los Estados, pero siguiendo la definición constitucional, **Brasil realmente aplica un FF muy descentralizado, de los más amplios del mundo. No solo a través de la territorialidad de la tributación, sino también por medio de la asignación de funciones (i.e. gastos), lo que se tradujo en que los gobiernos estatales han ganado espacio en la implementación de políticas públicas, así como también las Municipalidades.** La distribución de fuentes de recursos tributarios, con un peso propio destacado para los Estados, otorga a estos un cierto grado de libertad para definir su matriz de gastos. No obstante, subsiste un desequilibrio fiscal vertical importante y los Estados y Municipios descansan en las transferencias de recursos federales para atender sus erogaciones, lo que aumenta la capacidad de gestión subnacional, pero no acrecienta su autonomía fiscal. El marco general de la operación del FF se organiza a través del Pacto Federal establecido en la Constitución Nacional 1988. Es un conjunto de reglas constitucionales que define las obligaciones financieras, la trama legal utilizable, la recaudación de tributos y los ámbitos de actuación de la Unión, de los Estados y de los Municipios.

### ***Principales Características del Federalismo Fiscal Brasileño: la Coparticipación Federal***

**El sistema tributario brasileño está organizado con vistas a evitar la superposición de fuentes recaudatorias, definiendo una soberanía tributaria para el gobierno central (i.e. recauda un 34 % de los impuestos del país, año 2017) y otra, razonablemente equivalente, para los Estados (i.e. recaudan el 27 % del total de impuestos, año 2017); los Municipios recaudan un 7 % de los impuestos y la Seguridad Social lleva el 32 % del total de tributos del país.**

En cambio, la distribución de las responsabilidades de gasto destinados a asegurar la prestación de servicios públicos muestra diversos grados de superposición entre la Unión, los Estados y los Municipios (vg. salud, educación y equidad territorial), mecanismo complejo que, a su vez, deja vacíos en la cobertura de las necesidades básicas de la población (Receita Federal,2019).

En cuanto a Impuestos, **el gobierno federal tiene a su cargo el Impuesto sobre la Renta (IR), los impuestos sobre el comercio exterior, sobre los productos industrializados (IPI) y sobre operaciones financieras (IOF); los Estados tienen la asignación de importantes impuestos indirectos, como el impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios (ICMS) y patrimoniales, como el impuesto sobre la propiedad de vehículos (IPVA); los municipios, por su parte, recaudan el Impuesto a los Servicios de Todo Tipo (ISS), a la Propiedad Rural y Urbana (IPTU).** Según los datos fiscales del año 2018 (Receita Federal) los Estados recaudaron impuestos por el 64 % de sus ingresos y recibieron Transferencias del gobierno central por un 29 %, completando el 7 % de ingresos corrientes con operaciones financieras de empréstitos. Con los impuestos cobrados financiaron el 74 % de los gastos corrientes, transfirieron a los municipios un 17 % de los ingresos y saldaron gastos de capital y financieros.

En ese marco, **la CFI adopta una organización basada en: (i) Ausencia de un coeficiente único que defina cuánto de la recaudación federal retiene la Unión y cuánto debe remitir a las unidades subnacionales; (ii) La distribución primaria (i.e. Nación – Estados y Municipios) se define para cada impuesto seleccionado para la coparticipación; (iii) Los coeficientes de la distribución primaria están determinados en la Constitución Nacional 1988; (iv) Los impuestos coparticipables y los coeficientes de coparticipación son: el Impuesto a la Renta (IR con 24,3 % del total de recaudación en 2017, el primer impuesto recaudado) que asigna a los Estados un 21,5 % de la recaudación y el Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI un 2,2 %, el tercer impuesto en el rango de recaudación del país) que también entrega el 21,5 % de su recaudación a los Estados; (v) Del total de fondos que reciben los Estados deben adjudicar un porcentaje de asignación específica que se determina en el presupuesto anual de la Unión, a la educación y a la salud. En el caso de los Municipios deben asignar un 25 % a la Educación y los Estados un 18 %, mientras que la del SUS (salud) debe asignar un 15 % y de 12 %, respectivamente; (vi) La distribución secundaria de tributos recaudados por la Unión se**

define en un 85 % a remitir a las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste y el restante 15 % a las regiones Sudeste y Sur; (vii) Estos recursos integran el Fondo de Participación de los Estados (FPE) definido en la CN 1988, art. 159; (viii) La coparticipación por Estado se lleva a cabo aplicando un coeficiente que resulta de ponderar la población y la inversa de la renta per cápita de cada Estado, respectivamente; (ix) El coeficiente de reparto se consignó en la Ley Complementaria 62 de diciembre de 1989 que, además, establece el reparto de recursos federales respetando la cuota de 85 % para las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste y las regiones Sur y Sudeste el 15 % restante, revelando un claro propósito de equidad, dado que el nivel de desarrollo de las regiones Norte, NE y Centro-Oeste. La Tabla 9 del Anexo muestra los coeficientes de reparto por región.

**A su vez, los Estados recaudan el Impuesto a la Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS) que explica un 20,7 % de los ingresos tributarios consolidados (i.e. Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios, año 2017) y así es el segundo tributo consolidado nacional y el Impuesto a la Propiedad de los Vehículos Automotores, que recauda el 1,8 % del total ingresos tributarios del país, siendo este el cuarto impuesto en importancia del país, no tomando en cuenta los impuestos al trabajo y la previsión social.** Con esa recaudación los Estados financian una parte de la Educación y la Salud, aunque la mayor parte la asume la Unión a través del FPE, financian también la seguridad y la justicia, los gastos de la administración y los generales. Además, coparticipan a los Municipios una parte del ingreso del ICMS.

Los Municipios recaudan en 2017 el Impuesto a la Propiedad Rural y Urbana (IPTU, un 1,81 % del total de tributos cobrados en todo el país), el Impuesto a los Servicios de cualquier tipo (ISS, un 2,65 % del total nacional) y el Impuesto a la Transmisión de Bienes Inmuebles (un 0,47 %). Con esos tributos y la coparticipación que reciben de los Estados, más las Transferencias federales directas, en su mayoría dispuestas por la Constitución Nacional 1988 que manda operar el Fondo de Participación Municipal (FPM), financian educación y salud. Además, cobran tasas por alumbrado, limpieza, recolección de residuos, conservación de calles y espacios públicos, control ambiental y el combate a los incendios.

Independientemente de las disposiciones sobre coparticipación federal de impuestos que dispone el Pacto Federal expresado en la CN 1988, la Unión ha venido creando tributos y tasas (opera cinco tasas federales) no coparticipables, aumentó las alícuotas de una serie de impuestos creados en los años Noventa (siglo XX), entre los cuales se encuentra el Impuesto a las Operaciones Financieras (IOF) que aporta una recaudación de 1,63 % (2017) del total consolidado nacional y no coparticipa los impuestos al comercio exterior (un 1,52 % del total consolidado nacional, año 2017). El resultado es que, del total de impuestos y tasas recaudados en 2017, aplicando las disposiciones constitucionales y las propias de la legislación impositiva nacional y subnacional, la Unión se apropia de un 68 %, los Estados y los Municipios absorben el 32 % restante, lo que resulta en que, **en la cuenta ajustada a las disposiciones**

**constitucionales, la Unión retiene 58 % y entrega 24 % a los Estados y un 18 % a los Municipios.**

En los años 2000s la Unión aumentó significativamente las tasas de impuestos destinados a financiar la seguridad social, incluyendo aquí la Previsión Social y creó un nuevo impuesto a la explotación del pre-sal (i.e. la extracción de petróleo de la cuenca marítima de Santos), no coparticipable. Recientemente la Enmienda Constitucional PEC 98/2019 concedió la renta de explotación que se paga por cada licitación de área en el pre-sal a la Unión, los Estados (15 %) y las Municipalidades y el Distrito Federal (otro 15 %). Adicionalmente y desde 2010 las empresas petroleras y gasíferas pagan regalías a la Unión (ley 12.351) para financiar el Fondo Social para educación y salud. En 2020 el gobierno federal ha establecido un reparto a Estados y Municipios de parte de esa recaudación.

Esta política de impuestos y tasas de uso federal tiene un efecto negativo sobre las rentas fiscales potenciales de las unidades subnacionales. No obstante, esto no es todo. El caso más relevante vinculado con la modificación de las disposiciones constitucionales relacionadas con el destino de los tributos que, a la vez, introduce una importante filtración a la coparticipación de impuestos por su incidencia en el monto de los recursos disponibles para remitir a los Estados y a las Municipalidades, surge del sistema de Desvinculación de Ingresos Tributarios de la Unión (DRU). Este mecanismo legal, iniciado en el año 2000 a propósito de la Ley de Responsabilidad Fiscal (1999) y con vigencia definida hasta 2003, luego trasladado a 2007, posteriormente a 2011 y continuado hasta fin de 2015, permitía retirar de los recursos asignados constitucionalmente al financiamiento de salud, educación y equilibrio territorial, hasta un 20 % de la recaudación tributaria federal y destinar esos recursos a equilibrar el presupuesto de la nación en su balance primario. A su finalización se sancionó la Enmienda Constitucional PEC 31/2016, que volvió a prorrogar la vigencia del DRU hasta final de 2023, incluyendo esta vez un aumento de la alícuota que el Poder Ejecutivo puede retener para fines presupuestarios federales a un 30 % de “todos los impuestos y contribuciones sociales federales”. La retención de fondos para financiar gastos corrientes y de capital de la Unión y equilibrar el balance primario, afecta a los fondos recaudados para financiar el sistema de seguridad social y también a los recursos destinados a financiar a los Estados y Municipios. En compensación para los Estados la PEC 31/2016 creó un sistema semejante para los Estados, el Distrito Federal y los Municipios (DREM) pero, en este caso, no aplicable a los ingresos fiscales de las unidades subnacionales destinados a salud y educación.

### ***El Federalismo Fiscal en los Hechos: las Transferencias de Recursos Federales***

**Otro rasgo del sistema del FF lo constituyen las Transferencias Intergubernamentales que son ordenadas desde, (i) la Constitución de 1988 (art. 157, 158 y 159), (ii) la legislación (plexo de leyes federales y estatales) que asignan recursos ad hoc de temas específicos y (iii) otras que se concretan por medio de convenios voluntarios entre las partes.** Estas Transferencias pueden ser verticales u horizontales y responder a argumentos de eficiencia y

equidad como así también decisiones desde la política y respuestas a tensiones de poder. En general y tomando un período largo (2003 a 2015), las Transferencias de la recaudación federal de la Unión a los Estados y Municipios, que incluye impuestos a distribuir y nuevos impuestos introducidos por el gobierno central que no son sujetos de reparto, llega a una media del 20 % de los ingresos tributarios federales. A su vez, los Estados coparticipan a las Municipalidades, aproximadamente, con el 25 % de su recaudación tributaria, que representa un 30 % de las Transferencias recibidas, siendo que la Unión transfiere otros 20 puntos porcentuales en forma directa. La síntesis para las municipalidades es que sus recursos propios sólo financian el 23 % de los gastos corrientes.

La política de Transferencias, constitucionales, legales y de convenio bilateral Unión-Unidad Subnacional, tiene como objetivo cerrar los desequilibrios verticales y contribuir a solucionar la inequidad en la distribución horizontal de recursos tributarios. Las transferencias que se clasifican como legales están direccionadas a finalidades específicas y son “condicionadas”, como es el caso de los salarios de la educación para los que la CN 1988 establece que los fondos sean utilizados para la enseñanza básica (i.e. escuela primaria) y de los fondos constitucionales (CN 1988), que tienen como objetivo financiar programas de inversión en el sector productivo.

El Fondo de Participación de los Estados (FPE) es la herramienta que la CN 1988 introduce para la administración del Federalismo Fiscal-Coparticipación y se integra, como ha sido mencionado arriba, con la recaudación del IR y del IPI, neta de los fondos utilizados para incentivos federales a la inversión y a las exportaciones (vg. FINAM, FINOR Y FUNRES), de los impuestos a los ingresos retenidos en la fuente para el caso de empleados públicos y de una parte menor de los impuestos IR e IPI que se destinaban a Fondo de Estabilización Fiscal de 1995. Luego estos retiros de la disposición constitucional fueron consolidados con la ley de Responsabilidad Fiscal dictada en diciembre 1999 y sancionada en enero 2000 (Ley 101/2000). Cabe notar que esta ley finalmente también afectó la coparticipación federal de impuestos, con el argumento de ser necesaria para estabilizar las cuentas fiscales federales, sumándose así al otro instrumento estabilizador, el DRU. Otro aporte nuevo de la Constitución Nacional de 1988 fue la creación del Fondo de Participación de los Municipios (FPM), que estableció que la Unión debe transferir a los Municipios en forma directa el 22,5 % de los recursos tributarios captados a través del IR y del IPI, lo que significó un aumento significativo respecto a lo que se venía distribuyendo desde 1966. Esta novedad responde a una superior, como es el caso de haber incorporado a las municipalidades al rango constitucional.

**Los indicadores de la descentralización fiscal, medidos por los índices de participación de los gobiernos subnacionales en el ingreso y en el gasto total y en la importante autonomía en el cobro de sus tributos y en la elaboración de sus presupuestos, sitúan a Brasil entre los países en desarrollo que más ha avanzado en términos de autonomía fiscal del federalismo.** El FF brasileño se beneficia de la relevancia otorgada a las políticas para atenuar los desequilibrios horizontales. Por un lado, el FPE y por otra el FUNDEB, un derivado

de la CN 1988 ('Fondo de Sostenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación'), que considera las falencias educacionales a la hora de distribuir los recursos del fondo. Ambos fondos conforman el 70% del total de remesas que perciben los Estados. También se encuentran los fondos regionales, destinados a consecución de políticas especiales, que contribuyen a reducir las diferencias de desarrollo en el territorio nacional. Además, las jurisdicciones más pobres son compensadas con mayores transferencias federales y estatales.

### ***El Federalismo Fiscal y el Papel de los Gastos Federales y los Fondos de Desarrollo***

Los Gastos Federales involucran tres grandes conjuntos de asignación de recursos dirigidos a mejorar las economías subnacionales. Uno de ellos resulta de la aplicación del FPE y del FPM (disposición de la CN 1988), un segundo implica el uso de una variedad de fondos de incentivos a la inversión, al empleo y a la exportación, sumados al desarrollo tecnológico y de la protección social, como es el caso de la Bolsa Familia (2003, Lula I. Da Silva) que juntó a la 'Bolsa Escola' (2001, Fernando Henrique Cardoso) con otros tres programas sociales: 'Tarjeta Alimentaria' y 'Asistencia para Gas' y el programa 'Brasil Cariñoso' que opera guarderías para niños y niñas de 0 a 48 meses. En 2011 se sumó el programa nacional 'Brasil Sin Miseria'. El tercero es el de los Fondos Constitucionales para las Regiones Nordeste, Noroeste y Centro Oeste de Brasil, que llevan el 72 % de los recursos federales aplicados al desarrollo regional, más dos Fondos de Desarrollo Regional (i.e. Amazonia y Nordeste) que absorben un 1 %, a los que se suman programas de Incentivos Fiscales (NE, NO y C - O que toman un 27 % y que se destinan a incentivar inversiones privadas no rurales, básicamente para la agroindustria y la industria manufacturera de transformación.

**Además de las transferencias constitucionales y legales, que son “no condicionales” y sin contrapartida, existen las transferencias “voluntarias”, que son los fondos transferidos por la Unión hacia los Estados y Municipios que se motorizan por medio de convenios o acuerdos para llevar a cabo proyectos conjuntos o para la atención de necesidades locales específicas. Estas transferencias son condicionadas y, en algunos casos, pueden exigir contrapartida local.** Las principales transferencias no condicionadas (sin contrapartida) se implementan a través del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación del Magisterio (FUNDEB) y las del Sistema Único de Salud (SUS). En el caso del FUNDEB, instituido en 2006 en sustitución y continuidad del FUNDEF, en el año 2020 finaliza y se reemplazará por otro esquema similar y contemporáneo, pero continuará siendo un Fondo que administran los Estados, los Municipios y el Distrito Federal. Este fondo cubre la educación primaria y secundaria, rural y urbana y en las escuelas de tiempo integral o parcial (mañana/tarde). El FUNDEB lo financian los Estados y Municipios con sus recaudaciones de impuestos y la Unión, que debe cubrir un mínimo aporte per cápita para proteger a las unidades subnacionales cuya recaudación tributaria es insuficiente. En 2019 el FUNDEB aportó el 65 % de los recursos para escuelas públicas y de esto el 60 % fue

destinado a solventar las remuneraciones de directores, profesores, maestros y coordinadores escolares y el resto se destinó a inversiones en infraestructura, pago de transporte y provisión de material escolar. No incluye alimentación y vestimenta.

En el caso del Sistema Único de Salud (SUS) la participación de fondos no condicionados de origen federal es altamente relevante. La Constitución Nacional 1988 determina que los Municipios están obligados a destinar el 15 % de lo que recaudan en sus distritos al SUS, mientras que los Estados deben aportar un 12 % de sus fondos propios. El Estado Federal debe completar el 73 % restante y su distribución se basa en un cálculo que utiliza el gasto en salud del año anterior y la variación del PBI a precios corrientes de la jurisdicción. El sistema de salud de Brasil está compuesto por un sector público que cubre alrededor del 75% de la población a través de servicios propios y de la contratación de servicios privados y de un sistema privado que viene aumentando en su participación y atiende al 25 % restante de los habitantes.

Los fondos regionales participan de las Transferencias Intergubernamentales y son instrumentos de la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR). Es el caso de los fondos constitucionales (CN 1988): Fondo de Desarrollo de la Amazonia (FDA), del Fondo del Nordeste (FDNE) y del Fondo de Desarrollo del Centro-Oeste (FDCO). Los recursos establecidos en la Constitución son el 3 % de la recaudación federal de IR y del IPI y se asignan en un 0,6 % al Norte (Amazonia), otro 0,6 % al Centro-Oeste y el restante 1,8 % al Nordeste. También se utilizan recursos generados por la propia actividad de los fondos. Estos fondos se aplican a financiar inversiones en infraestructura y servicios públicos, así como emprendimientos productivos privados de gran porte (producción, empleo y exportaciones) en el área de actuación de la SUDAM, la SUDECO y la SUDENE. Adicionalmente, los Fondos Constitucionales son complementados por programas de incentivos a la inversión en activos fijos consistentes en desgravaciones del IR y en los procesos de amortización acelerada. Un último Fondo pero que no funciona correctamente, es el de Compensación de Exportaciones (FPEX), que se fondea con el 10 % de la recaudación total del IPI y se asigna en forma proporcional al valor de las exportaciones de productos industrializados. Esto se relaciona con la ley Kandir (1966), que estableció una exención del ICMS a las exportaciones que incluyen productos primarios y semi-industrializados (Enmienda Constitucional 42/2003) que redujo la recaudación de uso libre para los Estados y debe ser compensada con fondos federales. El caso es que este sistema no trabaja en tiempo real y se acumulan saldos no repuestos a los Estados.



## XXIV - Alemania

La República Federal de Alemania es una democracia federal parlamentaria, establecida en 1949, integrada por la Federación y dieciséis Estados federados (i.e. Länder, o sea Estados, de aquí en más en el texto), que ocupa un territorio de 357 mil Km<sup>2</sup> y habitan unos 83 millones de personas (2019). **La organización institucional se conforma con tres niveles de gobierno: la Federación, los Länder y los Municipios. Los Länder federados, que conforman la Federación, la preceden y por ello mantienen todas sus potestades no delegadas.** En 2006, una importante reforma constitucional, la Reforma I, clarificó la relación y el reparto de competencias entre la Federación y los Länder. El gran cambio en la República Federal de Alemania ocurrió con la caída del Muro de Berlín (1989), que integró los seis Länder de la entonces República Democrática Alemana (RDA) a la Federación. Con ello se intensificó drásticamente la leve disparidad regional que existía en Alemania Occidental.

Actualmente, el desafío más significativo para el FF es contribuir a mejorar la igualdad y la equidad entre los Länder. En términos del Producto Bruto Interno per cápita, un indicador simple de la equidad, en 2019 el Land (i.e. singular de Länder, es decir Estado) de Hamburgo lidera las condiciones de bienestar de Alemania, asumiendo que el PBI per cápita representa una aproximación a éste, con U\$S 79.000 per cápita, precios corrientes; los Länder más pobres, seis (6) ex RDA, registran en promedio un PBI per cápita del 45,4 % del de Hamburgo; otros cinco (5) Länder, propiamente de Alemania Occidental, contabilizan un PBI per cápita promedio que llega al 57,5 % del líder; los otros cuatro (4) Länder restantes, siguen a Hamburgo con un PBI per cápita promedio del 71,6 % del que registra el líder nacional. Alemania como país, computa un PBI per cápita de U\$S 47.000. Así, Alemania puede verse como un laboratorio para el ejercicio de un FF 'cooperativo', un desafío mayúsculo para la Federación. No obstante, para calificar y situar internacionalmente el caso, el PBI per cápita 2019 de los seis Länder más pobres es equivalente al de Italia.

**Desde la reunificación de Alemania, finales de 1989, los esfuerzos de la ex Alemania Occidental y de la Federación que siguió, por elevar el nivel de vida de los Länder de la ex RDA y de los Länder rezagados de la ex Alemania Occidental, dieron resultados favorables y la convergencia de los 'rezagados' a los 'mejores' fue positiva.** La tarea de impulsar la equidad por medio del FF se canalizó por la coparticipación de impuestos y también, de manera relevante por el segmento del Gasto Federal, que se organizó en dos planes de amplio y largo alcance, los llamados Pactos de Solidaridad I y II, que se financiaron con impuestos específicos destinados a invertir masivamente en infraestructura y también en el desarrollo industrial y tecnológico de la ex RDA. El esquema de coparticipación, así como el Gasto Federal, se integraron en el Sistema de Igualación Fiscal, que finalizaba en 2019. De todos modos, el Gabinete Federal decidió a finales de 2019 mantener un 10 % del Recargo de Solidaridad de los impuestos elegibles por todo 2020 y reducir otro 5 % para 2021, finalizando en 2022 el Recargo.

**La reforma constitucional de 2006 ajustó y definió las incumbencias y competencias de los distintos niveles de gobierno. Las competencias exclusivamente federales incluyen la defensa nacional y la protección en frontera, la política de asuntos externos, el comercio internacional, la propiedad intelectual y un conjunto de infraestructuras productivas (vg. ferrocarriles, aeronáutica comercial, correos, telecomunicaciones y energía nuclear).** Otras competencias son concurrentes (Federal y de los Länder), como ser el transporte, la protección ambiental, la legislación sobre alimentos y medicamentos, la política universitaria y la planificación regional. Un tercer conjunto asigna competencias exclusivas para los Länder, tales como dictar su propia constitución, la seguridad local, la educación y todos los temas culturales. Asimismo, es un mandato de la Constitución que sean provistos los recursos financieros adecuados para que los Länder puedan administrar su territorio como estados independientes y mantener un control independiente sobre los recursos.

### ***El Federalismo Fiscal en la Práctica***

**El sistema distingue la Distribución Primaria de recursos tributarios de origen federal a asignarse a gastos de la Federación y a los Länder. A su vez, los Länder se distribuyen entre sí la parte de los ingresos federales que les correspondió, es decir que ejecutan la Distribución Horizontal o Secundaria de los fondos. En este formato el caso de Alemania se alinea con la mayoría de los países federales.** Los Municipios, gobiernos locales que forman parte de los Länder, reciben de estos un conjunto de aportes financieros complementarios provenientes de la distribución primaria. Un caso de distribución para reducir el desequilibrio vertical. Pero el sistema se completa con un esquema de reparto compensatorio de recursos entre los Länder ricos y pobres y con otro mecanismo de subsidios federales complementarios. Todo el sistema de coparticipación de impuestos se establece por leyes ordinarias y actualmente determina que el Impuesto a la Renta Personal y a la Corporativa, así como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), los tributos que generan la amplia mayoría de la recaudación federal se dividen entre la Federación y los Länder, los que a su vez deben asignar a los gobiernos locales una proporción de estos tributos.

Esta distribución vertical de impuestos se concreta en que la Federación, datos de 2018, retiene el 42 % del impuesto a la Renta Personal, un 50 % de la Renta Corporativa y, aproximadamente, el 50 % del Impuesto al Valor Agregado. Los Länder reciben el 42 % del tributo a la Renta Personal, el 50 % de la Renta Corporativa y un 47 % del IVA. Finalmente, los Municipios o gobiernos locales cobran el 15 % de la recaudación del impuesto a la Renta Personal y el 3,2 % del IVA.

La recaudación de los impuestos propiamente federales, cobrados sobre el valor de la producción de los productos, la recibe la Federación (vg. Tabaco, Energía, Seguros). Los Länder retienen la totalidad de la recaudación de sus tributos, tales como el impuesto a la herencia, a la transferencia de propiedades inmuebles y otros menores. Los gobiernos locales cobran y

retienen la recaudación de los impuestos a la producción de servicios, a la prestación de servicios municipales, a la propiedad y otros menores y, además recaudan el llamado Impuesto al Comercio, cuya base imponible es la relación entre utilidades y capital de trabajo de todo negocio registrado como comercio y su tasa es determinada por cada municipalidad, oscilando entre un 13 % y un 20 %.

**El IVA no se distribuye horizontalmente según el principio de ingreso local. Un 25 % del IVA generado en un Land determinado, queda retenido por dicho Länder. El 75 % restante se suma a una “bolsa” nacional y es distribuido entre todos los Länder en función de los habitantes de cada Land. Opera aquí el principio ‘devolutivo’ y el principio ‘redistributivo’.**

### ***Equiparación Financiera entre los Länders***

**El sistema consiste en que los Länders más pobres reciben un pago fondeado por los Länders más ricos.** El fondeo compensador depende de la capacidad financiera de los habitantes y esta capacidad para un Land (estado) determinado resulta de la suma de los ingresos de los habitantes del Land y el 64 % de la suma de los ingresos del Land propiamente dicho. El sistema de compensación financiera entre los Länder se define bajo el supuesto que las necesidades financieras por habitante son iguales en todos los Estados federados, excepto para Berlín, Bremen y Hamburgo, que son consideradas ciudades-estado y otros tres Länder de escasa población ex RDA. Los ajustes de equiparación financiera per cápita que regulan las transferencias entre los Länder, se opera por comparación con la media por habitante nacional. **El monto que los Länder ricos aportan al sistema de ajuste depende de cuánto cerca o lejos esté su capacidad de la media de los Länder.**

### ***Subvenciones Federales Suplementarias***

**Son subvenciones que el gobierno federal entrega a los Länder que, a pesar de haber recibido fondos de equiparación financiera, no alcanzan un ciento por ciento de compensación.** Existen dos clases de aportes compensadores federales. Unos son las subvenciones suplementarias generales y otros se otorgan como subvenciones para necesidades específicas. Las primeras se asignan a los Länder en los que la capacidad financiera promedio de sus habitantes son menores al 99,5 % de la capacidad financiera promedio de los habitantes de los Länder de Alemania. Los otros, transferencias federales para necesidades específicas, se utilizan para compensar déficits especiales que los Länder pobres soportan, pero no están atados o condicionados a propósitos específicos, es decir que son de libre disponibilidad y su monto no está relacionado con la capacidad financiera del Länder que los recibe. Este suplemento federal, en general, se entrega a los Länder de la ex RDA.

Hubo otros fondos para asistencia de aquellos Länder con rezagos respecto de la media nacional, del que el más significativo correspondía al Pacto de Solidaridad II (2001), que entregó en los 19 años de vigencia un total de Euros 105.000 millones para atender necesidades especiales. Como ya se ha mencionado, este Pacto finalizó a finales de 2019. Las subvenciones

del Pacto Solidaridad II estaban dirigidas a solventar obras de infraestructura para el desarrollo de las regiones de la ex RDA y para compensar la desproporcionadamente débil capacidad financiera de los gobiernos locales.

Adicionalmente, **los Länder de la ex RDA reciben subvenciones federales suplementarias para compensar el peso extraordinario del desempleo estructural heredado y el requerimiento de fondos no financiados por vías normales, heredados de sistemas de protección social de la ex RDA.** En 2018 el valor de los suplementos alcanzó a Euros 504 millones, cifra menor a la de años anteriores. Finalmente, los Länder pobres y pequeños que soportan un peso extraordinario de los costos administrativos, medido por habitante, reciben otro aporte federal suplementario que para 2018 representó unos Euros 517 millones. Este suplemento se revisa cada cinco años a fin de confirmar su necesidad.

### ***Síntesis como Conclusión***

**El sistema de FF de Alemania es de rango Constitucional en todo lo que refiere a la coparticipación de impuestos y sus distribuciones primaria y secundaria.** El sistema es 'cooperativo' y opera dentro de una separación de fuentes débil que necesita del consenso político y social para su desempeño. El concepto básico de la coparticipación es funcionar como 'devolutivo'. Como todos los FF, el mecanismo opera con desequilibrio vertical, el que es atendido por las transferencias. También existe desequilibrio horizontal, como lo muestra la diferencia en PBI per cápita por Länder, pero el gobierno federal despliega un conjunto de operaciones de fondos suplementarias para cubrir las necesidades de la sociedad. Desde 1995 se mantuvo en operación el Pacto de Solidaridad I, seguido de una segunda versión a partir de 2001, que finalizó en 2019, por el que el gobierno federal asumió la reconstrucción de Alemania del Este, la ex RDA, partiendo de la infraestructura y la generación de empleo. **Puede afirmarse que en Alemania el principal objetivo del FF es lograr la equiparación de condiciones de vida entre los Länder.**

## XXV– La Coparticipación Federal de Impuestos en Argentina: Una Visión Actual

### *El Sistema Federal y el Federalismo Fiscal*

El Federalismo consagrado en la Constitución Nacional, artículo 1º, que define la “forma representativa republicana federal” como institución de gobierno, trae consigo la adopción de un sistema de administración de recursos y gastos públicos de tipo FF, que comprende una rama de CFI y otra de gastos federales. El federalismo es un sistema de varios niveles de gobierno, con diversos grados de autonomía que, al involucrar el FF, enfrenta el dilema de coordinar distintas asignaciones de funciones, es decir los gastos y de las fuentes de recursos tributarios, los ingresos, entre las jurisdicciones Nación y gobiernos locales. En el caso de la Argentina el federalismo se organiza en un gobierno federal, veintitrés gobiernos provinciales de los que dependen los gobiernos locales, los municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

**Como en todo país federal, Argentina no es una excepción como en cambio sí lo son los EEUU y parcialmente Brasil, la recaudación de tributos está mayormente centralizada en la potestad de imposición por parte del poder ejercido por el gobierno nacional, así como una parte relevante de los gastos públicos, en particular los relacionados con el sostenimiento de la mayor parte del sistema de seguridad social y los de inversiones en infraestructura productiva de gran porte, no divisibles y generadores de externalidades (vg. vialidad, transporte ferroviario, energía), son asumidos por la administración central, pero el grueso de los gastos corrientes y en infraestructura social que califica como proveedora de bienes de mérito (i.e. aquellos que comparten actividad privada con servicio público, como es el caso de la educación y la medicina), se distribuyen entre los gobiernos locales y la CABA.**

Esta asignación de recursos fiscales tiene su explicación en la teoría económica, que argumenta que la concentración de una mayoría de ingresos públicos en la Nación responde a (i) economías de escala en la recaudación; (ii) una mayor facilidad para aplicar criterios de progresividad en determinados impuestos y (iii) a la dificultad de imponer tributos al capital a nivel local, dado que las empresas tienden a centralizar sus operaciones administrativas y financieras a nivel nacional. En cambio, los gastos están mayormente descentralizados, siguiendo el criterio de ‘subsidiaridad’. Esto se traduce en la acción de gobierno en que la Nación concentra la recaudación de tributos del país y el gasto se esparce por el territorio. La lógica consecuencia es que la Nación está obligada a poner en acto un sistema de transferencias de recursos desde el Tesoro de la Nación hacia las provincias y la CABA. El fundamento de valor social que sustenta el gasto descentralizado financiado con transferencias desde el gobierno central es que este modo subsidiario de afrontar los gastos en servicios sociales esenciales tales como la educación, la salud y la seguridad, es más eficaz o sea que llega más directamente a los usuarios y más eficientemente, es decir a un costo menor que si proviniera de una lejana administración central.

Así, el FF requiere de un sistema de CFI de los tributos recaudados por la Nación. Este mecanismo comienza con una primera etapa en la que se define la 'masa bruta coparticipable', es decir la parte de la recaudación tributaria nacional que se asignará a su distribución primaria y secundaria. En este primer paso del FF anida una primera oportunidad de definir si el FF será cooperativo o coercitivo. En la medida en que la masa bruta no se integre con la totalidad de los impuestos recaudados, desviando fondos a otros financiamientos que al CFI, se estará incursionando en algún grado de coerción. Una vez definida la masa bruta, comienza a operar la segunda etapa del FF-CFI.

El sistema opera luego en una segunda etapa en la que se decide la proporción de recursos fiscales que se coparticipa a las provincias y la CABA y la proporción de recursos tributarios que quedan en manos del Tesoro de la Nación, esto es la 'distribución primaria' de la CFI. La Nación debe reservar fondos para atender necesidades de todo el país, como la seguridad, la justicia federal, el sostenimiento de las estructuras administrativas que atienden los temas tributarios (política tributaria y administración de impuestos), sanitarios y educativos, como la universidad, en relación a las políticas nacionales, el manejo de recursos estratégicos de la Nación, como el caso de los hidrocarburos y otros no renovables, la ocupación productiva de todo el territorio, la distribución racional de la población entre las regiones y todos los temas que se vinculan con el desarrollo económico del país. La administración del comercio exterior y la preservación de la competencia en los mercados de producción de bienes y servicios y su consumo, su comercialización, también son funciones del gobierno central. Todo esto requiere de financiamiento federal dirigido por el gobierno federal. Además, siguiendo el mandato constitucional puede y en realidad debe asistir a las provincias en caso de necesidad. El art. 79 de la CN, inciso 9, otorga al Congreso de la Nación la facultad de "Acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios", lo que habitualmente se utiliza para fundamentar las transferencias discrecionales por fuera de la coparticipación federal de impuestos.

Finalmente, la CFI ingresa en una tercera etapa que es la que comprende la distribución de la masa de recursos coparticipados al consolidado provincial, la asignación de fondos entre los gobiernos locales, incluyendo la CABA y es lo que se conoce como 'distribución secundaria'. Definir un esquema de distribución entre las distintas provincias que atienda el cumplimiento del principio de las Tres E, es una decisión ardua que confronta necesidades y ambiciones de un número generalmente elevado de jurisdicciones. Siempre hay en la distribución secundaria un conflicto que debe resolverse, por lo que la adopción de criterios objetivos de distribución secundaria es esencial para instalar un sistema de CFI que sea equitativo y eficaz y a la vez que maximice la eficiencia. En general el esquema de reparto de fondos se basa en calificar y clasificar a las unidades locales (vg. en el caso de la Argentina son las provincias y en otros países federales los estados, autonomías, distritos, etc.) siguiendo indicadores objetivos y mensurables que permitan asignar fondos según **(i) Criterio Devolutivo**, que implica asignar

recursos de coparticipación federal según la contribución del gobierno local pertinente a la recaudación de impuestos que hubiera aportado a la Nación y **(ii) Criterio Distributivo**, que consiste en dirigir fondos coparticipados discriminando según las necesidades de los gobiernos locales, ajustando al cumplimiento del objetivo de maximizar la equidad de la distribución de fondos, entregando más recursos a quienes más lo necesitan, a fin de asegurar la provisión de los servicios públicos esenciales. El conjunto de estos dos criterios debe apuntar a nivelar el grado de desarrollo económico y social de los distintos gobiernos locales, siguiendo las disposiciones constitucionales vigentes. Un tercer criterio cercano a la Eficiencia consiste en ‘premiar’ los manejos fiscales provinciales que apunten a sostener el aparato público en equilibrio presupuestario y a la vez estimular la eficaz atención de las necesidades básicas de la población.

**El gobierno federal, por su parte, es el responsable de la rama del FF que corresponde al gasto federal. Como se ha expresado más arriba en este capítulo, este es el gasto público en inversiones de gran dimensión, prácticamente indivisibles y creadoras de externalidades y que, en general, atraviesan dos o más jurisdicciones locales.** Estas, además de la magnitud del financiamiento que requieren para la inversión, involucran un gran uso de fondos para su mantenimiento productivo y solo el gobierno federal tiene la capacidad de ejecutar esos gastos de capital. Más aún, una vez realizada la inversión, por ejemplo, la instalación de fibra óptica para las comunicaciones (vg. telefonía, internet de banda ancha, conexión satelital) o la construcción de una ruta nacional donde no la había o su ampliación y modernización llevándola a autopista o a una autovía, van a generar ‘externalidades’ en las zonas que atraviese y en sus proximidades y, como se sabe, estas externalidades generan utilidades para los habitantes y las empresas que no son pagadas por los beneficiados a través de los mecanismos de mercado. La inversión privada es renuente a financiar infraestructura básica de la que, una vez en funcionamiento, no pueda apropiarse de la totalidad de la renta generada. El Estado es el responsable de estas inversiones, porque no necesita apropiarse de lo que ya es suyo, la renta social generada, la renta de toda la sociedad, que se extiende aún a pobladores lejanos.

### ***El Federalismo Fiscal en la Argentina en Años Recientes***

El diagnóstico de la CFI para las últimas tres décadas comparte deficiencias que, vistas en un recorte temporal desde 2010 y focalizado en el período 2015 a 2019, el más reciente, confirma los problemas históricos, estructurales cabría decir, del principio federal y del FF. El sistema de CFI opera con una serie de desequilibrios que de algún modo esterilizan los efectos positivos de la coparticipación. Significan un gran esfuerzo del gobierno federal, a pesar de que la administración fiscal no se caracteriza por respetar los equilibrios presupuestarios y echa mano a cuanto recurso existe, inclusive los fondos de la coparticipación. Este comportamiento fiscal del Tesoro afecta, en parte, a la eficiencia y la eficacia de la administración tributaria y fiscal en los gobiernos locales.

Una primera deficiencia del sistema de CFI consiste en que parte de una **definición de la masa bruta coparticipable discrecional y sujeta a variadas y numerosas arbitrariedades, además de la ineficiencia que genera al no utilizar el sistema de caja única** y recurrir a la formación de ‘cajitas’ para asignar fondos a gastos. El ‘laberinto’ fiscal es la prueba numérica de esta ineficiencia. El gobierno federal administra impuestos, bases imponibles, alícuotas y asignaciones a funciones de gasto, de modo discrecional y arbitrario, asignando a la CFI **solamente un 32,2 % de la recaudación impositiva total en el año 2019.**

En segundo término, **la correspondencia fiscal es muy baja a nivel nacional y casi inexistente en todas las provincias, pudiendo ser la CABA una excepción en algunos años; el que recauda, i.e. el gobierno federal, gasta menos que lo que ingresa y los que casi no recaudan, las provincias, concentran un elevado gasto público en el consolidado del país.** Las Provincias y la CABA recaudan el 14,50 % de los tributos en el consolidado del país y gastan el 40,5 % del consolidado, según el promedio del período 2015-2017/2019.

En tercer lugar, la CFI opera con **tres desequilibrios fiscales:** (i) **Vertical** – Un porcentaje alto de los recursos provinciales proviene de la coparticipación, lo que hace que los gastos totales de las provincias, promedio 2015-2017/2019, sólo sean cubiertos por los recursos tributarios propios en un 33 %; (ii) **Horizontal** – Grandes diferencias en la CFI per cápita entre las provincias y por ende en el gasto fiscal per cápita, por ejemplo, en 2018 un habitante de Tierra del Fuego recibió seis veces más fondos que uno de la provincia de Buenos Aires; y (iii) La **provincia de Buenos Aires** resultó discriminada negativamente en la ley 23.548, que consagró el régimen transitorio de reparto en 1988 que, a pesar del mandato constitucional, aún está vigente y en ese arreglo de cúpulas fue la que pagó la redistribución de recursos entre pares: recibía un 28 % con la ley 20.221 y pasó a un 19,93 % del total coparticipado que, sumando un porcentaje adicional extraordinario asignado para ‘reparación’ (i.e. 1,57 %) sube a un 21,50 %, cediendo 6,50 puntos de porcentaje a la caja de resto de provincias.

**La defectuosa definición de la masa bruta coparticipable, la falta de correspondencia y los desequilibrios fiscales dan forma a una CFI coercitiva. Además, tienen efectos negativos sobre la administración fiscal y la economía del país: (i) Promueven la concentración de recaudación a nivel nacional; (ii) Agravan los desequilibrios horizontales; (iii) No estimulan esfuerzos para aumentar la recaudación local; (iv) No promueven el control del aumento del gasto público provincial y (v) Restan autonomía fiscal a las provincias, que dependen absolutamente de las transferencias desde la Nación.** Además, nuestro FF es ineficaz para enfrentar los desafíos propios de una economía “dual”, tanto a nivel de uso productivo del territorio como de generación de ingresos en sus regiones. Esta economía congrega (2018) provincias pobres con niveles de PBI per cápita (i.e. Producto Bruto Interno) equivalentes a los de Albania, Guatemala, Paraguay, Samoa, Argelia y otros similares, ubicados en 4.000/5.000 dólares per cápita/año; provincias de ingresos medianos del tipo de Costa Rica, Malasia, Rumania o Croacia, con un PBI per cápita del orden de los 12.000/15.000 dólares año



y enclaves urbanos con ingresos aproximados a los 30.000/35.000 dólares per cápita, rango similar a Italia, España o Eslovenia. En el primer caso se ubican las provincias del NOA (Noroeste), del NEA (Noreste) y las cuyanas, excepto Mendoza; el segundo abarca a las provincias del Centro (i.e. Mendoza, Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires y Entre Ríos) y en el tercero concita solo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Naturalmente, esto concierne a mediciones que usan el PBI per cápita para aproximar estándares de un cierto nivel de bienestar, pero no contemplan las mediciones propias del nivel de desarrollo económico complejo. **Para el desafío de optimizar el uso de transferencias de recursos tributarios entre provincias, esta medición es suficientemente indicativa de niveles de vida diferentes.**

### ***Inequidad, Ineficacia e Ineficiencia en la Determinación de la Masa Bruta Coparticipable***

Mientras la definición de la masa bruta coparticipable constituye el primer paso en la formulación del FF y de la CFI, la determinación de la 'distribución primaria' resulta un segundo paso en la CFI siendo, en la realidad, un componente complementario de la masa bruta. Cabe recordar que según la disposición de la ley 23.548 (1988), del total de impuestos coparticipables le correspondería al Tesoro de la Nación un 42,34 % de la masa bruta. Sin embargo, dado que la CABA y Tierra del Fuego, según lo dispuesto en la ley citada, reciben sus fondos directamente de la Nación tomados de su coeficiente de CFI por un porcentaje de 3,50 % y 0,70 %, respectivamente, resulta que **la Nación finalmente retiene solo un 38,14 % de la masa bruta. Estos porcentajes de reparto primario se mantienen hasta la actualidad. En ese esquema el conjunto de las provincias habrían sido las ganadoras de la CFI en la distribución primaria, recibiendo el 61,86 % de la masa bruta.** Ver Tabla III, más adelante en este capítulo. Sin embargo, la Nación continúa administrando la conformación de la masa bruta y en ese menester puede modificar la entrega efectiva de fondos a las provincias. Además, **la Nación retiene fondos en pre CFI, como en el caso de la detracción del 1,9 % asignado a la AFIP, que retiene un 1,9 % de todos los impuestos que recauda, incluyendo los aduaneros, en concepto de la llamada 'autarquía AFIP'**, en realidad un aporte que permite pagar los salarios y premios de la planta de empleados y otros gastos corrientes. Cabe notar que por fallo de la CSJN no puede retener este porcentaje a Santa Fe y La Pampa. Esta quita reduce la masa bruta coparticipable y cubre un gasto de un organismo de la Administración Central que debe atribuirse a la Nación.

Contabilizando el retiro del 1,9 % del total recaudado por AFIP (i.e. DGI más Aduana) resulta que del 100 % coparticipable el total que efectivamente se coparticipa, la masa bruta, es de 98,10 % y sobre este nuevo total de masa bruta 'ajustada' por el retiro de fondos AFIP, el ratio de asignación a las provincias baja a 56,66 % y el de la Nación cae a 41,53 %, pero la Nación inmediatamente suma el 1,90 retenido por AFIP y queda con una apropiación del 43,43 %, a la que se le resta el 4,20 % para CABA y Tierra del Fuego.

La Comisión Federal de Impuestos, por su parte, contabiliza las asignaciones de la ley 23.548 y le suma otros recursos tributarios conocidos como “adicionales” y “regímenes especiales” y llega a los cómputos que se presentan en la segunda columna de la Tabla III.

Finalmente, la Secretaría de Hacienda contabiliza la totalidad de los impuestos cobrados por el Tesoro de la Nación, incluyendo los Derechos de Exportación y de Importación más la tasa estadística y en su clasificación presupuestaria asigna el reparto de la recaudación a la Nación, las Provincias más la CABA y la ANSES. Esta asignación está redefiniendo la ‘distribución primaria’ como un reparto entre las tres partes citadas. El ‘híbrido’ ANSES en realidad oculta un uso de fondos coparticipables que se distribuye entre la Nación y las Provincias, dado que el organismo de la Seguridad Social usa los fondos para pagar jubilaciones y pensiones de la Nación y de las diez provincias y la CABA que pasaron la administración provincial de la seguridad social a la Nación. El resto de las provincias, un total de trece (i.e. Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego), organizadas en el COFEPRES, institución coordinadora de políticas previsionales de las provincias, retuvo sus cajas de previsión social.

El financiamiento del Sistema de Seguridad Social, básicamente ANSES, contó con el aporte personal de los trabajadores y las contribuciones patronales, que cubría entre un 60 % y 55 % de las erogaciones de la entidad, pero para solventar el déficit del Sistema de SS que aún subsistía, se completaba con detracciones anuales a un conjunto de impuestos coparticipables. Hasta el Pacto Fiscal de noviembre 2017 la ANSES se financiaba complementariamente a los aportes de ley sobre las remuneraciones, primero, con el 15 % de la masa bruta coparticipable (por fallo de la CSJN esta detracción dejó de regir para Santa Fe, Córdoba y San Luis en 2015), alícuota que se reducía en 3 puntos de porcentaje por año entre 2016 y 2020, siendo este el último año de la detracción y, en segundo lugar, sumaba un conjunto de participaciones en otros impuestos, como ser el 11 % de la recaudación del IVA; el 20 % del impuesto a las Ganancias; el 100 % del impuesto al Gas Oil, al Diesel Oil, al Kerosene y al GNC; el 21 % del impuesto a las naftas y al gas natural. Adicionalmente absorbía recursos de impuestos de baja recaudación, como ser Premio a los Juegos, Transferencia de Inmuebles, Otros Coparticipados. Un 6,27 % de Bienes Personales se detraía para financiar las Cajas de Previsión Municipales. Hacia 2016 este financiamiento con recursos de la CFI aportaba entre el 40 % o un 45 % del financiamiento a la ANSES. Con la firma del Pacto Fiscal acordado en 2017, a partir de 2018 la ANSES dejó de percibir el aporte del impuesto a las Ganancias, que se volcó a la masa bruta coparticipable y en su lugar absorbió un 100 % del impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios. La distribución del impuesto a los combustibles pasó a aportar un 28,69 % de la recaudación de los tributos a los combustibles líquidos y al dióxido de carbono. Asimismo, se concretó la reducción anual de la detracción de la masa bruta más arriba detallada.

La asignación presupuestaria de la Secretaría de Hacienda se basa en contabilizar la 'masa bruta coparticipable' a partir de la recaudación total y por lo tanto comprende los impuestos los que entran en la masa bruta computada por la Comisión Federal de Impuestos y los que cobra el Tesoro y no ingresan a la base de datos de la Comisión. Por ejemplo, la asignación de la recaudación tiene una primera reducción del total de recursos del 3 % que se envían a la ANSES antes de coparticipar.

**Además, la determinación de la 'masa bruta' utilizada para la CFI no incluye todos los impuestos cobrados por AFIP.** Primero hay que considerar los impuestos que entraron en la masa bruta y en la lista de reparto CFI según coeficientes de la ley 23.548, a saber: IVA (89 % para la masa bruta y 11 % para el Sistema de Seguridad Social); Ganancias (100 % a la masa); Internos (100 % a la masa); una serie de impuestos de baja relevancia en cuanto a recaudación, como es el caso de Impuesto a los Juegos; Ganancia Mínima Presunta con 100 %; Intereses Pagados con otro 100 % y el 50 % del impuesto a Capital de Cooperativas. **La suma de recursos de estos impuestos se distribuye entre las provincias y la Nación según ley de 1988 (i.e. 57,66 % y 42,34 %, respectivamente)**, pero dado que la Nación entrega a la CABA el 3,50 % de su asignación por CFI y a Tierra del Fuego el 0,70 %, **las Provincias más CABA y Tierra del Fuego terminan recibiendo un 61,86 % del total. Así, al final del reparto la Nación recibe un aporte de CFI del 38,14 % de la masa bruta.**

En segundo lugar, **de la lista de impuestos que ingresan al Tesoro de la Nación vía AFIP (2019), quedan sin integrar la masa bruta los siguientes:** (i) aportes a la Seguridad Social (i.e. aportes personales, contribuciones patronales, monotributos y otros impuestos), que abarcan un 22,4 % de la recaudación total (Tabla III); (ii) impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios que reporta un 6,9 % de la recaudación total; (iii) los Derechos de Exportación e Importación y la Tasa Estadística que explican el 11,1 % de la recaudación; (iv) el 11 % del IVA que significa un 3,3 % del total; (v) el 90 % de lo que se ingresa por impuesto a los combustibles, que significa un 3,2 % de la recaudación y (vi) un 40 % del producido del impuesto a los Bienes Personales, que entrega a la recaudación un 3,2 %. **En suma, un 51,5 % del total de la recaudación tributaria a cargo de la AFIP (2019) no se coparticipa, sino que los ingresos quedan para el Tesoro de la Nación.**

**Esto significa que la masa bruta coparticipable se integra con el 48,5 % de la recaudación nacional y este monto es el que conforma la CFI según ley 23.548, a lo que debe agregarse un conjunto de 'Adicionales' y 'Regímenes Especiales', recursos que Nación entrega por decisiones administrativas tributarias adoptadas a partir de resoluciones políticas, cuyo monto se reparte con ajuste a los coeficientes de la ley de 1988, según informa la Comisión Federal de Impuestos.**

Las transferencias que se suman a los recursos de la CFI Ley 23.548, denominadas 'Adicionales' y 'Regímenes Especiales', montan, para 2019, un 14,4 % del Total de la CFI y conforman la

Distribución Bruta Total en las estadísticas de la Comisión Federal de Impuestos. En la Tabla III los 'Adicionales' y 'Regímenes Especiales' se sumaron a los fondos CFI – ley 23.548.

**El manejo de la CFI y las necesidades plasmadas en aumentos en las demandas de los gobiernos locales y en los intereses de los distintos gobiernos que asumieron la Administración a partir de 1990 y actualmente, generaron el 'laberinto fiscal' y el 'laberinto de la CFI'. Una parte importante de esta maraña de 'cajas' y tributos ad hoc, de la variabilidad de alícuotas y asignaciones específicas, se origina en la postergación de la discusión sobre una nueva ley convenio, el mandato de la CN 1994 y en la acentuación de una CFI coercitiva impulsada por los déficits fiscales de la Nación y el explosivo crecimiento del gasto público.**

Una lista de los componentes de 'Adicionales' y 'Regímenes Especiales' permite apreciar la irracionalidad de esta forma de 'coparticipar', a saber: (i) Financiamiento Educativo, ley 26.075; (ii) Transferencia de Servicios, ley 24.049 - no aplica a CABA e incluye educación, hospitales, minoridad, salud, ; (iii) Impuestos sobre Bienes Personales, ley 24.699 y ley 23.966, art. 30; (iv) Impuesto sobre Activos para Fondo Educativo, ley 23.906; (v) Impuesto a los Combustibles Líquidos para Infraestructura, Vialidad Provincial y FEDEI; (vi) FONAVI; (vii) Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo), ley 25.977, art. 59, inc. A; (viii) Adicional Coparticipación por Acuerdo 9 % y Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación 15 %; (ix) Coparticipación por Regularización de Autonomía de AFIP, enero/abril 2017; (x) Fondo de Desequilibrios Fiscales – la CABA no participa; y (xi) IVA seguridad social. Además de los fondos Adicionales y de Regímenes Especiales, veinte de las veintitrés provincias reciben Recursos de Origen Nacional (RON) a través de fondos del Consenso Fiscal ley 27.429, Punto II.a – Compensación (no reciben Buenos Aires, La Pampa y San Luis) y todas las provincias reciben fondos del Consenso Fiscal ley 27.429, Punto II.H – Fondo Federal Solidario (soja), aunque el aporte de este último esquema compensatorio específico sólo suma (año 2018, último con datos provinciales completos) un 3,4 % a los ingresos provinciales de recaudación tributaria propia y contribuye a financiar el 0,7 % de los gastos corrientes de las provincias.

**TABLA III**  
**COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS EN 2019**  
**DISTRIBUCIÓN PRIMARIA**  
**Cifras en Porcentaje (%)**

Coparticipación Federal de Impuestos	Coparticipación Federal de Impuestos – Datos Reales		Asignación Presupuestaria de Recursos – Datos Reales	
Coefficientes de la Ley 23.548 (1988)	Distribución Bruta Efectiva de Recursos CFI y Otros		Usos Reales de Ingresos Tributarios	
Distribución Primaria de la Masa Bruta	Comisión Federal de Impuestos		Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal – Secretaría de Hacienda	
Nación – 38,14	Nación	45,5	Nación	45,4
Provincias y Caba – 61,86	Provincias y CABA	54,5	Provincias y CABA	32,2
Nd	Nd	Nd	ANSES	22,4
<b>TOTAL – 100,0</b>	<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>

Nota – La línea ‘Provincias y CABA’ incluye el 1 % de ATN (Ministerio del Interior); El casillero ‘Distribución Bruta Efectiva de Recursos CFI y Otros’ incluye en Otros una serie de aportes derivados de la recaudación, presentados como ‘Adicionales’ y ‘Regímenes Especiales’ cuyo listado se informa en el texto de esta sección de este Capítulo XXIV. Una manera simplificada de exponer los porcentajes de recursos distribuidos se informa en Tabla 18 del Anexo.

Fuente – Autores en base a datos de la Comisión Federal de Impuestos y de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

### ***Ausencia de Correspondencia Fiscal***

**El mapa de impuestos recaudados por las provincias y la Nación y los gastos totales (capital y corrientes) en las mismas jurisdicciones, registra una falta de correspondencia entre lo que cada unidad recauda y gasta.** En el caso de las provincias la falla en correspondencia fiscal es elevada: para los años 2015-2017/2019, en promedio, las provincias y la CABA recaudan como tributos propios solo un 32,56 % del gasto total promedio de ese período. Si se excluyera del cómputo a la CABA y a la provincia de Buenos Aires, que tienen un mayor coeficiente de correspondencia, ese cálculo resultaría en un porcentaje del 26 %. **Es decir que 22 provincias (todas excepto la de Buenos Aires y la CABA) financian sus gastos totales con impuestos que recaudan en sus jurisdicciones, solo en una cuarta parte de sus gastos.** Una proporción menor de recursos la obtienen a través de rentas de capital y, en el caso de cinco provincias (i.e. Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego) reciben adicionalmente fuertes ingresos de Regalías por hidrocarburos, acompañadas por otras tres (i.e. La Pampa, Salta y Mendoza) que obtienen ingresos de mucho menor porte por el mismo concepto y, por ello, escasamente relevantes. Pero, en general, las regalías no modifican el resultado cuantitativo de la falta de correspondencia fiscal. En cambio, el gobierno central, en el

período mencionado, recauda impositivamente en promedio un 30 % más que lo que gasta (i.e. gasto total corriente y de capital, excluyendo transferencias a provincias y CABA). Debe resaltarse que el promedio para los cuatro años citados queda lejos del último valor anual (2019) en que esa diferencia subió a un 41 %, respondiendo a la fuerte reducción de gasto público federal operada a partir de la crisis cambiaria de agosto de 2019.

En una visión del consolidado del país el que recauda más (Nación) es el que gasta menos.

**TABLA IV**  
**ASIMETRÍA ENTRE RECAUDACIÓN Y GASTOS EN EL CONSOLIDADO DEL PAÍS**  
**Cifras en % del Total del País**

Ente	Recaudación	Gasto	Recaudación/Gasto
Nación	85	60	+ 25
Provincias	15	40	-25
TOTAL PAÍS	100	100	--

NOTA – Los datos de base corresponden a los años 2015-2016/2019

Claramente, el país no opera con correspondencia fiscal, un principio clásico de la administración de las finanzas públicas que plantea que cada uno de los niveles de gobierno sea quien recaude sus propios recursos para afrontar los gastos que demanda la ejecución de sus propios presupuestos. En el país, el que recauda más es el que gasta menos.

**Podría decirse que la Nación se ‘defiende’ de las provincias y de la CABA reteniendo para sí misma una alta proporción de la recaudación tributaria de la Nación, reduciendo de ese modo la masa bruta de impuestos coparticipables.** Una parte de lo que retiene la Nación proviene de la propia Constitución Nacional, que en su artículo 4 dispone que “El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional formado del producto de derechos de importación y exportación”, agregando otros recursos como la venta o locación de tierras de propiedad nacional, la renta de Correos y los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional y también establece que podrá financiar los gastos con otras “contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General”. **Así, los derechos de aduana no se coparticipan, sino que son afectados al gasto público del Tesoro de la Nación y esa es la única parte que legalmente el gobierno nacional podría excluir de la CFI.** Este tema vuelve a considerarse más adelante en los capítulos XXXIII y XXXVI.

## XXVI - Reflexiones sobre la Distribución Primaria en la Coparticipación Federal de Impuestos y sobre el Gasto Federal en el Federalismo Fiscal

La mayor parte de los análisis y estudios sobre el FF está focalizada en la CFI y dentro de esta en la distribución secundaria de la masa bruta coparticipable o sea la asignación a provincias y CABA a partir del porcentaje adjudicado a esas jurisdicciones en la distribución primaria. En este campo, el caso de la provincia de Buenos Aires es un punto álgido de la discusión. En cambio, el caso de la distribución primaria no tiene la misma visibilidad y, sin embargo, es el primer tema que debe afrontarse, dado que la macroeconomía fiscal, que arrastra la monetaria y la cambiaria, reclama que la discusión sobre la distribución secundaria u horizontal esté ligada a esta. Resolver la secundaria atendiendo a cumplir con la triple E (i.e. equidad, eficiencia y eficacia) sin definir con fundamentos económicos la distribución primaria, es decir la dimensión de los fondos que necesita la Nación, no asegura el logro de las 3 E.

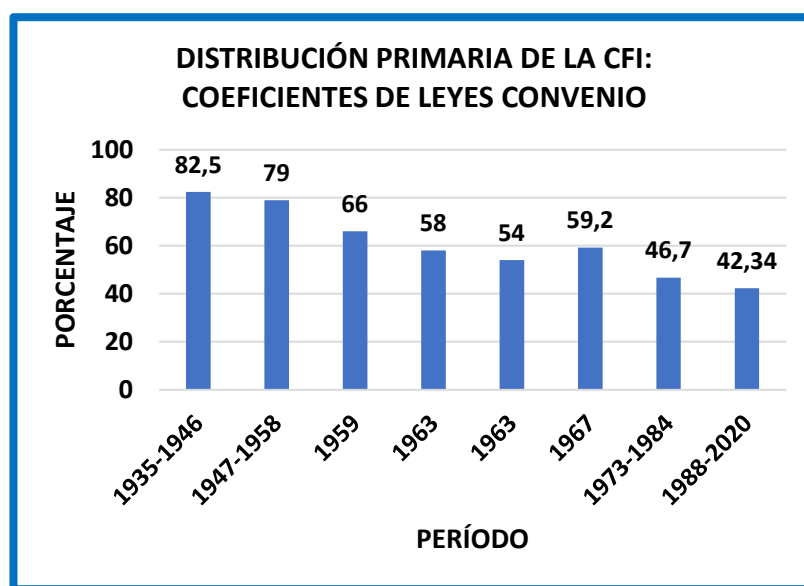
Sin embargo, una revisión en profundidad del FF requiere, primero, incorporar a la discusión la rama del 'gasto federal', tema que en el país está postergado y en su ejecución, no obstante, su tibieza está contaminado por los intereses políticos y los de la política partidaria y, segundo, poner bajo la lupa la definición de la distribución primaria. **En este libro se trata primordialmente de discutir la CFI y presentar propuestas para la concreción de la ley convenio de la que habla la CN 1994.**

La definición del porcentaje de CFI que debe retener la Nación para sí y el que debe coparticipar a las provincias y la CABA, tiene que contemplar la manda constitucional de 1994 (Art. 75, inc. 2), ver capítulo XVII. El Gráfico 3 inserto debajo muestra la evolución de los coeficientes de la distribución primaria de la CFI que se asignaron al gobierno federal desde 1935. Se trata de los coeficientes 'nominales', en el sentido que responden a leyes de reparto específicas, pero en cada año el porcentaje real de reparto de todos los impuestos recaudados por la Nación y asignado al Tesoro ha sido superior. Los cambios en el coeficiente de reparto de la distribución primaria se han definido siempre siguiendo razones políticas y de la política partidaria, pero en general han respondido a situaciones de la economía y más precisamente de las finanzas públicas. Salvo algunos cortos lapsos excepcionales, el presupuesto de la administración central cerró con déficits primarios y, habida cuenta el endeudamiento externo que por años adoptó el país, siempre con déficits primarios y financieros.

**Tal como se informa en el gráfico 3, en los años '30 del siglo XX la Nación mantuvo para el Tesoro el 82,5 %, impulsado por la necesidad de atender los efectos de la Gran Crisis en el país y el crecimiento de las instituciones públicas; la aparición de las nuevas provincias y el reconocimiento de la Ciudad de Buenos Aires como unidad constitutiva llevaron al gobierno federal a bajar su parte a un 58 % y a un 54 % (1963); el Plan Krieger Vasena (1967) reclamó recursos y la Nación subió su participación en la CFI; el final del gobierno**

de Onganía, Levingston y Lanusse (1973) y el breve gobierno de Juan D. Perón con su ministro de economía José B. Gelbard (1974) redujeron las transferencias a la Nación y apostaron a las regiones, pero con Alfonsín, ya en las postrimerías de la ‘década perdida’ (1988), las provincias arrinconaron a la Nación y a la provincia de Buenos Aires y el gobierno federal redujo su coeficiente de CFI a un inédito bajo nivel. A la vez el gobierno federal fue aumentando la base imponible de los impuestos y creando nuevos impuestos no coparticipables, aumentando alícuotas de los tributos vigentes (tasas) y desviando fondos de la CFI hacia el financiamiento de la ANSES y de los déficits del Tesoro de la Nación, en un proceso que continuó en la década de los ‘90s que se intensificó en el siglo XXI a partir del fin de la ‘convertibilidad’.

**GRÁFICO 3**  
**EVOLUCIÓN DE LOS COEFICIENTES DE LA DISTRIBUCIÓN PRIMARIA**  
**DE LA CFI – PARTICIPACIÓN DE LA NACIÓN - EN %**



NOTA - En el Gráfico no se adjudican coeficientes al lapso 1985-1987, dado que en 1984 terminó la vigencia de la ley 20.221 (1973) y hasta 1988, con la ley 23.548 el gobierno central asistió a las provincias y la ciudad de Buenos Aires por medio de transferencias directa desde el Tesoro.

La lectura del gráfico 3 sugiere que la participación de la Nación en la CFI entre 1988 y 2020 se redujo y esto es lo que refleja la aplicación de los coeficientes de la ley 23.548 (1988), pero la Tabla III, primera y tercera columna (ver capítulo XXV), informa que, en los hechos y tomando en consideración el total de recaudación tributaria real del consolidado del país, una vez que se computa la asignación de recursos CFI efectiva y se incluye a la ANSES como organismo receptor de recursos tributarios, las provincias más la CABA no reciben el 61,86 % previsto en la



ley de 1988 sino el 32,2 % y el gobierno federal no captura el 38,14 % previsto en la ley citada, sino el 45,4 % y el tercer actor, la ANSES, se lleva 22,4% de la CFI.

Estos datos confirman la necesidad de cumplir con las disposiciones del artículo 75, inciso 2 y la Disposición Transitoria Sexta de la CN 1994 y dictar una ley convenio ajustada a las pautas informadas en la Constitución.

**La reflexión sobre la racionalidad económica del sistema de CFI pone encima de la mesa la necesidad de revisar el porcentaje realmente necesario para que el gobierno nacional cumpla con las funciones de gasto que le corresponden, incluyendo los ‘gastos de la política económica’ (vg. política comercial externa, industrial, energética, agropecuaria, regional, etc.).** Los porcentajes que distintas leyes y sistemas de CFI asignaron en la distribución primaria a la Nación y a las jurisdicciones subnacionales no han sido determinados por análisis de las funciones de gasto de la Nación, pero tampoco han tenido en cuenta los recursos necesarios para que las Provincias y la CABA pudieran ofrecer servicios de educación, salud, seguridad y otros propios de las administraciones públicas locales. La asignación de CFI ha sido influida por decisiones discrecionales guiadas por presiones de la política y de la política partidaria. Desde 1988 se viene aplicando una alícuota de 42,34 % para la asignación de fondos CFI al Tesoro de la Nación, asumiendo que las provincias y la CABA percibían el 57,66 % y la Tabla III da cuenta que estos prorrateadores de la distribución primaria no se cumplían desde el principio de la aplicación de la ley de 1988 y mucho menos en el siglo XXI.

Definir el porcentaje de aportes CFI al gobierno central exige entender y explicar las funciones de gasto, las razones de por qué incurre en déficits primarios en continuo y el hecho de que se apropia de un 70 %, promedio aproximado de los últimos cinco años, de la recaudación total nacional, excediendo con creces el nivel ‘real’ de la CFI y la suma de los derechos del comercio exterior. **Si retener un 67,8 % (Nación más ANSES, Tabla III) de lo recaudado no alcanza para equilibrar el presupuesto público, porqué el gobierno federal debería quedarse con menos de ese porcentaje en la distribución primaria, es una pregunta que debe responderse.** Con este porcentaje de retención de recursos tributarios totales para la Nación y con la alta presión fiscal existente, el Tesoro registra déficits fiscales y, peor aún, no gasta eficientemente en los temas que le son propios, por ejemplo, el gasto en capital (i.e. inversiones). Para el lapso 2015-2017/2019, en promedio, la Nación retuvo para el Tesoro el 71,81 % de lo recaudado, incluyendo los impuestos al comercio exterior que la Constitución Nacional asigna a la Nación o un 64,81 % del total sin los tributos al comercio y aun así no pudo solucionar el déficit fiscal primario y mucho menos aún el déficit fiscal total de la Nación (i.e. primario más financiero), **no parece sencillo aceptar que se pueda mantener el régimen de la ley 23.548 o aun torna difícil imaginar que puedan migrarse los porcentajes de la distribución primaria a un simple parte aguas de 50 % Nación y otro 50 % a Provincias y CABA. Este es un tema clave en la definición de un nuevo sistema de la CFI.**

**Para definir la economía de la distribución primaria hay que tomar en cuenta las funciones de los distintos niveles de gobierno, tal como lo indica la CN 1994. La situación de déficit en las cuentas públicas, un pasivo estructural de la Administración que se arrastra por décadas, es una limitante concreta para la instalación de una nueva CFI que privilegie las Tres E y provea un mejor FF que contribuya a la productividad y la convergencia regional.**

A pesar del crecimiento de la presión tributaria en los últimos tiempos, el gobierno nacional registró varios años de déficit fiscal primario y las provincias tuvieron un continuo de déficits, matizados con un superávit contable de solo un 0,4 % del PBI en 2018). Dos factores principales incidieron en los déficits fiscales de la Nación e impulsaron una práctica de ‘caza’ de tributos para allegar recursos, recurriendo a continuas modificaciones en la asignación de impuestos a gastos y a una constante presión del gobierno central sobre las provincias que, desde 1993 a 2017, se tradujo en un FF coercitivo (vg. recordar los diversos ‘pactos fiscales revisados’).

**Es claro que no solo el déficit primario de la Administración Nacional cuenta, sino también el consolidado y no solamente el saldo del balance presupuestario sino también el gasto público, su nivel, la rigidez a la baja y la tendencia permanente al alza. Es difícil imaginar una forma sencilla de consenso fiscal para la CFI y el FF en una economía que no crece, que sostiene un nivel de exclusión social de más de un tercio del total de la población y que usa el gasto público en la cobertura de trabajos marginales y desempleo estructural.**

Efectivamente, una visión más completa de la CFI y del FF debe incorporar el hecho central del aumento constante del gasto público consolidado (Nación, provincias y municipios) que, entre 2005 y 2017, pasó de 19,50 % del PBI a un récord de 45,50 %. Para financiar ese gasto la presión tributaria neta (i.e. impuestos recaudados menos reintegros respecto al PBI) subió de 24,5 % en 2005 a un 30,1 % en 2017, con una composición que indica que el gobierno nacional aumentó de 20,8 % a 24,6 % y las provincias y municipalidades pasaron de un 3,7 % a un 5,5 %.

**Dos rubros concentran la explosión del gasto público. Uno es el crecimiento del empleo público** que pasó de un total de planta, en el consolidado, de 2.4 millones en 2005 a 3,7 millones a finales de 2018, cuando la Administración Central empleaba 744.8 mil personas, las provincias y la CABA un total de 2.366 mil personas y los municipios del país sumaban 596.8 mil empleos.

**El otro es el gasto en jubilaciones y pensiones, que en 2018 representó el 50,3 % del gasto corriente de la Administración Nacional (Tesoro de la Nación).** Una parte de este gran porcentaje quizás debiera computarse como un aporte de la CFI canalizado por una vía de excepción, dado que financia una parte del gasto de retiros del personal del sector público provincial y municipal.

**El desequilibrio financiero del Sistema Nacional de Seguridad Social es uno de los principales responsables de la presión sobre los aportes del gobierno central a las provincias y del ‘laberinto fiscal’.** El déficit previsional es un elemento de presión sobre el

régimen de CFI porque en la necesidad de financiar sus pagos ha llevado a manotear recursos de una gama de impuestos creciente. En 2019 este damero de tributos asignados a la ANSES comprendía: (i) el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que aporta el 11 % de lo recaudado; (ii) el 100 % del Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria, que antes se coparticipaba en 30 % y el resto iba al Tesoro; (iii) el Impuesto a los Combustibles Líquidos y el Dióxido de Carbono, del que un 28,69 % se adjudica a la ANSES; (iv) el Impuesto a los Bienes Personales del que una parte se asigna a las Cajas de Previsión Provinciales y Municipales (CoFePreS); (v) el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (i.e. Monotributo), del que un 50 % de lo recaudado se destina al Sistema de Seguridad Social Nacional; (vi) el Impuesto Adicional a los Cigarrillos que envía el 100 % a la ANSES y (vii) el 100 % de la propia recaudación de las Cargas Sociales, es decir aportes personales y aportes patronales.

**Controlar y racionalizar el gasto público requiere asumir la formidable tarea de deshacerse del mecanismo de empleo público no necesario que, en los hechos, opera como una suerte de seguro de desempleo encubierto. También hay que reordenar el Sistema de Seguridad Social, revisando el total de aportantes elegibles para el Sistema, corrigiendo la incorporación de los jubilados de altos ingresos personales sin aporte alguno y, no menor, reduciendo los regímenes de retiro especiales (vg. judiciales, fuerzas de seguridad, etc.). Finalmente, si bien el replanteo de la estructura tributaria es un reclamo que no necesita explicaciones mayores, la tarea de reducir la evasión es también algo que debe encararse prioritariamente.** Si todos pagaran y los gastos fueran ajustados, la CFI se administraría más racionalmente y se dispondría de mayores recursos para atender el federalismo fiscal y sus condiciones de equidad, eficacia y eficiencia.

**Es claro que se está frente a un trilema de aparente imposible solución: la Nación no puede ordenar la macroeconomía con déficits fiscales del orden mencionado más arriba, el Estado (i.e. consolidado sector público país) podría controlar el aumento de plantel a futuro pero sería harto difícil dejar sin empleo el 1,3 millones de personas que ingresaron entre 2006 y 2018 y, más complejo aún, las provincias no pueden arreglar su fiscalidad simplemente volviendo atrás el plantel de empleados públicos que aumentaron en los últimos trece años en 858 mil personas. Además, la Constitución Nacional manda diseñar una ley convenio que “dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.** En síntesis, es claro que un nuevo sistema de CFI no solamente debe definir el sistema de distribución secundaria de impuestos, sino que primero hay que determinar el sistema de distribución primaria y su porcentaje.

Otro tema del que poco se habla es el del papel del gasto federal en el FF, hasta ahora relegado a un mero 1 % de ATN que está al arbitrio discrecional del Poder Ejecutivo Nacional. No obstante, por fuera del esquema de CFI, el gobierno nacional envió a las provincias Transferencias No Automáticas que participaban en un 16 % del total de recursos de origen nacional enviados

(promedio 2010/2015) y que para el período 2016/2018, también en promedio, sumaron un 16,3 % del total de la CFI. Un tema surge claro y es que la CFI asigna recursos para que las provincias aseguren una provisión de educación, servicio de salud y seguridad de excelencia, objetivos inobjetable. En cambio, las inversiones necesarias para el desarrollo económico regional, la infraestructura productiva toda, dependen del gasto federal, la otra rama del FF, porque las provincias prácticamente no cuentan con ingresos suficientes para solventar su gasto corriente y menos el gasto de capital.

**Los datos marcan una falta de correspondencia fiscal (ver capítulo XXV): el conjunto de provincias y CABA recaudó, promedio años 2015-2017 a 2019, un 14,5 % del total de impuestos del país y gastó un 40,5 % del total del gasto público consolidado, 95 % del cual es gasto corriente.** Ver Tabla 10 del Anexo. Adicionalmente, las provincias y la CABA y para un promedio del período 2015-2017/2019, el gasto en personal insumió un 47,62 % del gasto total primario, pero en 2019 este gasto trepó a un 56,6 % del total primario provincial más CABA. Con estos niveles y dada la estructura del gasto provincial (CABA incluida) las provincias continúan sumergidas en la problemática de la economía “dual” referida más arriba en el texto. **Sin un eficiente programa de gastos de capital de origen federal, el tema del Federalismo Fiscal – Rama Gasto queda en falta. Tampoco en esto se cumple con la decisión constitucional.**

## XXVII - La Coparticipación Federal de Impuestos y las Tres E: Equidad, Eficiencia y Eficacia

### *Introducción*

Una segunda óptica para observar el sistema de CFI, la ofrece la distribución de la masa bruta coparticipable entre cada una de las provincias y la CABA, lo que se define como la distribución secundaria. En este aspecto de la CFI aparece la fricción entre las provincias por apropiarse de cuotas mayores de la distribución. En realidad, es un tema fundamental que requiere ser resuelto apuntando a las Tres E (i.e. Equidad, Eficiencia y Eficacia) y que debe ser resuelto por medio de una ley convenio que exige puro consenso del total de las provincias y de la CABA. El concepto indica que la CFI debe servir para complementar la autonomía de los gobiernos locales y contribuir a asegurar su sustentabilidad fiscal. La autonomía depende de la capacidad de las provincias para generar ingresos tributarios, que claramente predominen sobre los no tributarios, en un monto tal que puedan cubrir los gastos provinciales, mientras que asegurar la sustentabilidad consiste en garantizar que los servicios básicos que configuran bienes de mérito, como la educación y la cobertura sanitaria de salud y el bien de oferta pública, la seguridad, cubran las necesidades de la población.

Esta responsabilidad asignada a las provincias está consagrada en la Constitución Nacional, artículo 5, que establece que “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; **y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria.** Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”. Ajustar la CFI a estos requisitos de complementariedad y sustentabilidad reclama la existencia de la nueva ley convenio, tal como lo mandan la Constitución Nacional de 1994, art. 75 y la Disposición Transitoria Sexta. El caso es que la distribución secundaria aún se lleva a cabo según las disposiciones de la ley 23.548 de 1988, que ha quedado evidentemente desactualizada, lo que lleva a la adición de recursos vía leyes y regímenes especiales y que, finalmente, termina operando una distribución secundaria que no cumple con ninguna de las Tres E y que por ende no se acerca a una maximización de bienestar de la comunidad.

### *Una Primera Medición de la Equidad: la Distribución Secundaria*

La equidad en lo que respecta a la CFI puede analizarse a través de dos magnitudes. Una es la que implica asignar fondos por habitante que sean iguales, asumiendo que cada persona tiene derecho a recibir una misma suma monetaria anual, que será entregada por los gobiernos provinciales en forma de servicios públicos de educación, salud y

**seguridad. Otra es más completa y compleja y puede definirse como el aporte monetario que respeta la equiparación de las prestaciones entre poblaciones de diferentes provincias y equilibra la relación ingresos/costos.** En realidad, debe medir el valor social de una cantidad de pesos dada, distribuida en provincias según las necesidades de cada distrito. Por ejemplo, la misma suma dineraria aportada a un habitante de Formosa, provincia con uno de los más bajos Productos Brutos Geográficos del País que otorgada a Santa Fe, una provincia de ingreso medio superior (según clasificación del Banco Mundial), si se aplica correctamente a la provisión de los servicios públicos mencionados, tiene necesariamente un mayor valor social en Formosa que en Santa Fe y, a su vez, ese valor social es superior al valor privado o de mercado, por lo que contribuye a generar un mayor bienestar.

En el curso del análisis, por razones de focalización, se considera la primera de las versiones y lo que se muestra es un notable alejamiento de las condiciones de equidad interprovincial. La Tabla 11 del Anexo muestra el panorama, para el año 2018, expresado en la coparticipación federal per cápita. La revisión de la inequidad que muestra la Tabla 14 del Anexo, centralizada en la asignación de recursos per cápita, indica que un habitante de la provincia de Catamarca recibe unos \$ 64.884, un habitante de la provincia de Buenos Aires captura solamente \$ 12.501 anuales, casi cinco veces menos. Cuál podría ser la razón para que este desequilibrio ocurra, si no fuera un caso de presión política o de error en la formulación del esquema de reparto o una combinación de ambos. No es necesario esperar la respuesta para tomar conciencia del tamaño de esta inequidad. **Para la coparticipación actual un misionero vale casi la mitad que un formoseño, un salteño la mitad de un riojano, un correntino la mitad de un catamarqueño y un chubutense un poco más que la mitad de un santacruceño. El caso emblemático es el que muestra que un bonaerense vale la mitad que un cordobés o un santafecino. Tampoco es equitativo que quien vive en Carmen de Patagones valga para la coparticipación la tercera parte de quien vive en Viedma, o quien vive en La Matanza valga la quinta parte de quien vive en El Calafate.**

Sin embargo, las cifras de la Tabla 11 del Anexo no reflejan la totalidad de la inequidad en la distribución secundaria de la coparticipación federal, debido a que no toman en cuenta otros ingresos fiscales de algunas provincias por regalías de la explotación de hidrocarburos (i.e. gas y petróleo). En efecto, las provincias de Neuquén (las regalías son el 139,5 % de la CFI), Chubut (recibe regalías por el 81,8 % de la CFI), Santa Cruz (obtiene regalías por un 58,9 % de la CFI) y Tierra del Fuego (las regalías constituyen el 18,1 % de la CFI), son las mayores beneficiarias de las regalías por habitante, lejos de un segundo lote integrado por Río Negro, Mendoza, Río Negro, La Pampa, Salta y Formosa, en este orden. Ver Tabla 12 en el Anexo. El resto de las provincias y la CABA no tienen ingresos de este tipo y resultan perjudicadas en la CFI que no toma en cuenta las regalías para formalizar una distribución secundaria realmente equitativa. Las provincias que cobran regalías de gas y petróleo justifican ese ingreso, argumentando que esos fondos son una compensación por la

explotación de un recurso natural no renovable depositado en su subsuelo. Sin embargo, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, principales provincias que generan el grueso de las divisas por exportaciones de la agricultura y la ganadería y de la agroindustria que procesa las materias primas y del biodiesel que también se exporta, no cobran regalías por el uso del suelo y, si bien la tierra se considera un recurso natural renovable, necesita de continuas e ingentes inversiones y cuidados para sostener la fertilidad del territorio cultivable. Además, hay un costo social oculto en la explotación de los recursos no renovables, que suma el propio deterioro del stock del recurso y los efectos ambientales, que debiera ser internalizado para obtener el beneficio neto social de la actividad.

La Tabla V inserta debajo informa que una vez que se suman las regalías a la CFI, resulta que un habitante de Santa Cruz “vale” 5,7 veces más que uno de la provincia de Buenos Aires y uno de Neuquén “vale” 4,9 veces más que un bonaerense. En promedio, un habitante de Tierra del Fuego, Santa Cruz y Neuquén “vale” 3,5 veces más que un habitante de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. **Estas diferencias en ingresos anuales por habitantes de la CFI más regalías entre provincias generan inequidad, pero también habría que poner en la balanza el concepto de ineficacia, evaluando la prestación de los servicios de salud, educación y seguridad en función de los datos de NBI y de pobreza y exclusión.** Además, las provincias que cobran regalías son las catalogadas como de Altos Ingresos y Baja Densidad (Población) y las agrícolas son de Altos Ingresos, pero de Alta Densidad (ver Tabla VI más adelante).

**TABLA V**

**COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS MÁS REGALÍAS DE HIDROCARBUROS -  
2019  
EN PESOS POR HABITANTE y DE MAYOR A MENOR**

<b>Tierra del Fuego</b>	<b>126.901</b>
<b>Santa Cruz</b>	<b>104.887</b>
<b>Catamarca</b>	<b>95.461</b>
<b>Neuquén</b>	<b>90.732</b>
<b>Formosa</b>	<b>87.303</b>
<b>La Pampa</b>	<b>81.445</b>
<b>La Rioja</b>	<b>76.429</b>
<b>Chubut</b>	<b>70.270</b>
<b>San Luis</b>	<b>67.710</b>
<b>San Juan</b>	<b>62.627</b>
<b>Sgo del Estero</b>	<b>61.006</b>
<b>Chaco</b>	<b>59.994</b>
<b>Río Negro</b>	<b>55.814</b>
<b>Jujuy</b>	<b>53.415</b>

<b>Entre Rios</b>	<b>51.227</b>
<b>Corrientes</b>	<b>48.610</b>
<b>Tucumán</b>	<b>40.436</b>
<b>Salta</b>	<b>40.264</b>
<b>Santa Fe</b>	<b>38.510</b>
<b>Misiones</b>	<b>38.486</b>
<b>Córdoba</b>	<b>35.388</b>
<b>Mendoza</b>	<b>34.527</b>
<b>CABA</b>	<b>27.524</b>
<b>Buenos Aires</b>	<b>18.256</b>

FUENTE – Autores en base a Secretaría de Hacienda y Comisión Federal de Impuestos

En la Alta Densidad se encuentran aspectos críticos como la difícil y costosa política de luchar contra el delito y brindar servicios básicos con eficiencia y sin exclusión. Sin dudas el régimen 'provisorio' de 1988, aún vigente, no es el adecuado para atender las necesidades de la coparticipación, treinta y tres años después, teniendo en cuenta que no responde a patrones de eficiencia ni de eficacia y es inequitativo, pero a eso se le vino sumando año a año un conjunto de modificaciones en la base imponible, en las alícuotas y en la asignación de los tributos a funciones de gasto. Más aún, como se explicó antes de ahora en el texto, los llamados 'pactos fiscales' de los años noventa y del siglo XXI, el último es el de finales de 2017 y 2018, han consolidado el incumplimiento de las Tres E.

**La inequidad general del sistema es grave, pero la que azota a la provincia de Buenos Aires, una provincia que aporta un 35 % de los impuestos totales y recibe poco más del 20 % en CFI, es patética e insostenible económica y socialmente.** Allí habita el 38,6 % de la población del país (17,2 millones de personas), mientras que Catamarca sólo detenta el 0,91 % (408.000 personas). Si este solo dato no bastara para dibujar el absurdo de la CFI - distribución secundaria, debería recordarse que en el conurbano viven 11 millones de personas (2019) y que el segundo y tercer cordón del conurbano alberga una de las mayores concentraciones de pobreza del país. El grado de pobreza ha sido medido en la EPH INDEC, segundo semestre 2019, en 40,5 % de su población, unos 4.4 millones de habitantes. Más grave aún, **los pobladores del conurbano habitan en condiciones de pobreza urbana, mucho más crítica y peligrosa que la pobreza rural, por las condiciones de hacinamiento y sus efectos colaterales (i.e. droga, crimen, trata).** Claramente, el salto en la CFI secundaria respecto a los años previos, que estableció la ley 23.548 llevando a las provincias a recibir un 57,6 % total de la Masa Bruta coparticipable, fue financiado básicamente por la provincia de Buenos Aires, que pasó a recibir un 20,3 % real de la CFI en 2018 (la asignación nominal ley 23.548 era de 19,9 %)



siendo que su población era el 38,65 % del total país y que antes de ese porcentaje recibía el 28 % de los recursos coparticipados a provincias y ciudad de Buenos Aires (ley 20.221 de 1973).

La inequidad por distribución secundaria no se limita solamente a la provincia de Buenos Aires. Analizando el caso por conjuntos de provincias agrupadas según condiciones básicas de homogeneidad (ver nota al pie de la Tabla VI, seguidamente), torna evidente la esterilidad de un sistema de CFI que no está organizado para asistir en la provisión de educación, salud y seguridad en condiciones de máxima eficiencia y eficacia. Por otra parte, la sola existencia de una inequidad generalizada en la CFI distribución secundaria, impide la maximización de beneficios de las otras dos E. No hay eficiencia ni eficacia posibles sin un entorno de equidad. La Tabla VI inserta debajo muestra que las provincias (incluye CABA) que generan la mayor parte del PBI del país, congregan dos tercios de la población y casi un tercio de la pobreza, sólo reciben, en promedio, \$ 16.965 por habitante y son las que además tienen los coeficientes más elevados de correspondencia fiscal. En contraste absoluto, el agrupamiento de provincias patagónicas, se incluye San Luis y La Pampa, recibe \$ 38.466 por habitante o sea 2,26 veces más que el grupo de Altos Ingresos- Alta Densidad, también tiene casi un tercio de la pobreza, pero solo viven en esos territorios el 7,4 % de la población. **Además, para enfatizar la inequidad reflejada en el desbalance horizontal de CFI, hay que saber que las patagónicas cobran regalías por hidrocarburos que están depositados en su “subsuelo”, mientras que Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba no cobran un centavo por su “suelo”, el que la agricultura domina con su producción competitiva en el mercado mundial y da lugar a la mayoría de las exportaciones del país.**

**TABLA VI**  
**COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS POR AGRUPAMIENTOS DE PROVINCIAS**  
**HOMOGÉNEOS - DATOS AÑO 2018**

<b>Grupos de Provincias</b>	<b>Población - %</b>	<b>CFI per cápita en \$ Promedio Ponderado</b>	<b>Pobreza % Promedio Ponderado</b>	<b>Hogares con NBI en %</b>
<b>Altos Ingresos y Alta Densidad</b>	<b>66,0</b>	<b>16.965</b>	<b>31,5</b>	<b>7,2</b>
<b>Altos Ingresos/Baja Densidad</b>	<b>7,4</b>	<b>38.466</b>	<b>31,6</b>	<b>9,2</b>
<b>Bajos Ingresos/Alta Densidad</b>	<b>16,5</b>	<b>32.674</b>	<b>38,6</b>	<b>14,3</b>
<b>Bajos Ingresos/Baja Densidad</b>	<b>10.1</b>	<b>42.597</b>	<b>41,5</b>	<b>15,0</b>

Nota – La Densidad refiere a la población por Km<sup>2</sup>; Población es el porcentaje de la población total del país en cada grupo en 2018; CFI es el resultado de ponderar las cifras de cada una de las provincias que

integran el grupo por la población de esa provincia; Pobreza es el dato de INDEC – EPH segundo semestre 2019, también cifras ponderadas por la población de cada provincia; NBI registra porcentaje de hogares por provincia, en promedio por agrupamiento; agrupamiento responde a una metodología del IARAF que congrega provincias siguiendo un patrón de ingresos y la densidad de población; el agrupamiento es (i) Altos Ingresos y Alta Densidad de Población: Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Fe y CABA; (ii) Altos Ingresos y Baja Densidad Población: Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego; (iii) Bajos Ingresos y Alta Densidad de Población: Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, Misiones y Tucumán y (iv) Bajos Ingresos y Baja Densidad Población - Catamarca, Formosa, La Rioja, Salta, San Juan y Santiago del Estero.

## XXVIII - La Coparticipación Federal de Impuestos y la Visión desde las Provincias

### **Introducción**

Hasta aquí se ha analizado el sistema de CFI desde distintos ángulos, pero bajo la directriz de observar la calidad del sistema y con la mira puesta en la necesidad de contar con una nueva ley convenio que cumpla con el mandato constitucional. Esta es una mirada desde el punto de vista de la oferta de recursos federales, vg. la correspondencia fiscal, los desequilibrios fiscales vertical y horizontal. También se ha recordado que no puede ignorarse el papel del gasto federal en la economía del país y además para cumplir con el designio constitucional de desarrollar equilibradamente el territorio. El análisis desplegado precedentemente ha tomado en consideración las características de los demandantes de recursos federales, las provincias y la CABA, pero el foco no ha sido apuntado sobre el papel de los gobiernos locales. **En este capítulo se presenta el caso de las provincias y la CABA en mayor detalle, pero con el énfasis puesto en las condiciones sociales, económicas y financieras de los socios federales, los gobiernos locales, que son las que reclaman atención a la hora de diseñar y ejecutar la política fiscal en el Federalismo, el FF. Diseñar un sistema de CFI para la Argentina es una tarea ciclópea. Se trata de un país de territorio extenso, el segundo en América Latina, el cuarto en toda América y el octavo en el mundo.** Su superficie continental que es de 2,8 millones de Km<sup>2</sup>, se extiende latitudinalmente por 3.779 kilómetros entre el extremo norte (La Quiaca, Jujuy) y Ushuaia (Tierra del Fuego) y se despliega en anchos que van desde 1.350 kilómetros (Posadas, Misiones) al Paso San Francisco, Catamarca, en el norte, estrechándose a unos 900 kilómetros en la Patagonia Norte, entre Puerto Madryn (Chubut) y el límite con Chile altura Paso Samoré (Neuquén). En el territorio habitan solamente 45,4 millones de habitantes (2020), con una ocupación promedio efectiva de 0,62 habitantes por Km<sup>2</sup>. El 32 % de la población vive en el AMBA (Gran Buenos Aires y ciudad de Buenos Aires). Otro 32 % vive en la región pampeana (provincia de Buenos Aires y zonas próximas a Buenos Aires situadas en las provincias de Santa Fe, Córdoba y algunos Departamentos de Entre Ríos sobre el río Paraná), mientras el resto del país, distribuido en una inmensidad de millones de kilómetros cuadrados que albergan recursos con potencial de todo tipo, está prácticamente vacío. Hay un costo alto de llevar servicios de salud, educación y seguridad a un territorio de este porte y con semejante escasa ocupación de habitantes.

El diseño de un sistema de CFI que apunte a cumplir con el mandato constitucional debe tener en cuenta la llamada 'dualidad' económica y social del país, una denominación que en la actualidad podría cambiarse por 'heterogeneidad'. Aquí se utiliza 'dualidad' asumiendo que, en sentido estricto hay tal cosa, identificada como la situación de la CABA y la del resto del país, aun cuando en este 'resto' la configuración tampoco es homogénea. En efecto, una comparación del Producto Bruto Geográfico de las regiones informa sobre esta 'dualidad'. Ver capítulo XXIV.

La ‘heterogeneidad’ del país también puede cuantificarse: La CABA registra un PBG de U\$S 36.480 per cápita anual, a precios corrientes promedio de los años 2011/13, los mejores años de actividad en el siglo XXI y el resto del país se sitúa notoriamente por debajo. Las provincias del Centro muestran un PBG per cápita para ese período de U\$S 10.184 y el Norte Grande uno de U\$S 7.095, incluyendo el NOA, que usufructuó ingresos de la minería, con un PBG de U\$S 8.145 anuales y el NEA con sólo U\$S 5.781. (DINREP). Esta visión desde el PBG, un cálculo considerado como un indicador de bienestar, debe ser complementado, especialmente para el caso de la CFI, por el panorama de la situación socioeconómica registrado a través de los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Ver Tabla VI en capítulo XXVII. El indicador de NBI muestra la situación de la pobreza multidimensional y comprende (i) falta de alimentos adecuados y suficientes; (ii) no tener acceso a medicamentos o a prestaciones de salud esenciales; (iii) no contar con agua corriente o servicio de saneamiento; (iv) condiciones de hacinamiento habitacional; (v) no haber asistido (adultos) o no asistir (niños o adolescentes) a una escuela del sistema educativo formal y (vi) no contar con aportes a la seguridad social a partir de trabajar en ‘negro’. En esencia, el indicador de NBI refleja los umbrales mínimos de bienestar que resultan de contar con la satisfacción de necesidades básicas.

Las migraciones internas son una respuesta individual a problemas colectivos y por lo tanto muchas veces están lejos de ser una solución, como lo prueban las villas de los conurbanos, multiplican los problemas de ejecutar y administrar la inversión (educación, seguridad, salud, vivienda). Esta visión general del país, una radiografía síntesis de los problemas estructurales, debe tomarse en cuenta a la hora de diseñar una ley convenio, obviamente de consenso, sabiendo que con el dictado de la ley se estaría cumpliendo con una condición de necesidad, pero no de suficiencia.

### ***El Foco en la Fiscalidad de las Provincias***

Para completar el mapa de la ley convenio demandada por la Constitución Nacional y reclamada por la realidad económica y social, la condición suficiente debe enfocarse en el ordenamiento de la fiscalidad de los gobiernos locales, en paralelo con la condición similar del nivel Nación. **Las provincias se administran presupuestariamente en un clima de tensión fiscal, operando mayormente déficits de presupuesto primarios y financieros, asumiendo empleos públicos por encima de lo necesario para la operación cotidiana y fiscalmente en modo no sostenible, afectando la eficiencia del servicio civil.** Mientras la población del país creció un 10,9 % entre 2005 y 2015, el empleo público total aumentó un 49,7 %. Los servicios de los estados nacional, provincial y municipal en Argentina no tuvieron un aumento en prestaciones que pudiera explicar el crecimiento de los puestos públicos, por lo que cabría calificar ese crecimiento como la instalación de un régimen no reglado de subsidio al desempleo y, de paso, como un hecho de política local clientelista. A lo largo de los años 2010 a 2018, el conjunto de provincias y la CABA tuvieron tres años con superávit fiscal primario (i.e. 2010, 2014 y 2018) y el

resto de los años cerraron las cuentas públicas con déficit. Respecto al balance financiero del presupuesto, es decir el saldo total, sólo hubo superávit en 2010 y el resto del tiempo las provincias transitaron con déficit presupuestario.

En una visión simple del foco presupuestario visto por distrito, puede mencionarse que tres de los gobiernos locales clasificados en el grupo Altos Ingresos – Alta Densidad, i.e. la CABA, Buenos Aires y Mendoza, siguieron el mismo camino que el conjunto de las provincias y que en las restantes dos provincias de ingresos altos y densidad poblacional alta, como por ejemplo, el caso de la provincia de Córdoba que alternó cinco años con déficit y cuatro con superávit (fuerte déficit en 2018), mientras Santa Fe sólo tuvo superávit fiscal en 2010 y 2018 y en los restantes siete años registró déficit. Provincias de menor desarrollo relativo, como Catamarca y La Pampa tuvieron una mayoría de años con saldos positivos y en los casos de San Juan, Santiago del Estero en los nueve años de la serie tuvieron saldos superavitarios. En el caso de San Juan hubo años con ingresos de regalías de la minería metalífera, de montos menores y no comparables con las regalías de hidrocarburos, pero el cierre de las minas de oro y cobre prácticamente anuló ese impacto fiscal positivo.

**Las provincias con ingresos de regalías de los hidrocarburos tuvieron mayoritariamente déficits fiscales en ambos cálculos, el primario y el financiero o en el total, a pesar de que los recursos de regalías fueron significativos para las finanzas provinciales.** Santa Cruz es el caso paradigmático de ser la segunda provincia por ingresos de regalías y haber registrado déficits fiscales en los nueve años de la serie, es decir desde 2010. Neuquén, la provincia con ingresos más altos por regalías, solo tuvo superávit en 2010 y en 2018 y déficit en los restantes siete años. Rio Negro comparte el camino de Neuquén, solo que los superávits ocurrieron en 2010 y 2014. Chubut tuvo un solo año de los nueve con superávit y fue en 2011. Tierra del Fuego registró saldos positivos en seis de los nueve años, alternadamente.

**El resumen de estas provincias podría expresarse como que los ingresos por regalías, sumados a sus propios ingresos tributarios y a los envíos de la CFI y los RON (leyes especiales de participación automática) no alcanzaron para estabilizar las cuentas públicas.** El manejo de las finanzas de las provincias patagónicas, que reciben una coparticipación aumentada a partir de 1988 respondiendo a los nuevos coeficientes arbitrarios para con el conjunto de provincias y Nación, como se ha mencionado en el párrafo inmediato anterior, no ha sido prolijo. Más aun, a los fondos enviados por el Tesoro de la Nación (el RON más las transferencias no automáticas), se les deben sumar los importantes recursos cobrados por estas provincias en concepto de regalías por hidrocarburos. Ver Tabla 12 en el Anexo.

## XXIX - El Esfuerzo Fiscal de las Provincias

La visión desde la contabilidad pública es relevante para la administración de los gastos de los gobiernos locales y la provisión satisfactoria de los servicios de orden público (i.e. educación, salud y seguridad), así como para la “rendición de cuentas” (i.e. *accountability*). Sin embargo, desde el punto de vista del equilibrio general en la economía, los resultados fiscales deben calificarse en contraste con los objetivos de la política económica, es decir el crecimiento, el pleno empleo y baja inflación. No hay nada positivo para la sociedad en tener únicamente equilibrio fiscal en el marco del estancamiento, el desempleo y la pobreza. El bienestar, en el concepto de la teoría económica, requiere cumplir con el equilibrio general. Un juicio equivalente ayuda a entender este requisito: equilibrar las cuentas externas, el balance de pagos, mediante una recesión, la desocupación de los factores productivos (mano de obra y capital) y represión de la inflación, no es un éxito ni genera bienestar social ni es aceptado como equilibrio del balance de pagos. No obstante, es claro que el uso de las cuentas fiscales en la macroeconomía es algo que está fuera del alcance de las provincias, que no manejan la política fiscal de la Nación, ni la política monetaria y tampoco la cambiaria. Por ello, **la CFI debe focalizarse en sus objetivos, i.e. impulsar la provisión de los servicios de educación, salud y seguridad con nivel de excelencia, sosteniendo la vida de la población más allá de la fase del ciclo económico que se estuviera atravesando. Por ello, en este contexto es importante concentrarse en los indicadores de la evolución de las cuentas fiscales de las provincias, como ser el ‘esfuerzo de recaudación de tributos provinciales’ que contribuye a su solvencia fiscal.** No todas las provincias presionan para mejorar la recaudación de sus tributos propios, ya que muchas descansan sus finanzas en los Recursos de Origen Nacional (RON). Una parte clave del ‘esfuerzo’ provincial depende de la lucha contra la evasión y del diseño y puesta en práctica de la administración tributaria, pero también juega un papel crucial la composición de la base imponible.

A modo de simplificación y en relación a la base imponible, puede señalarse que las provincias financian sus gastos esencialmente a través de las siguientes vías (i) recursos tributarios propios, principalmente a través del impuesto a los ingresos brutos, automotores, sellos e inmuebles; (ii) recursos no tributarios propios, entre los que se destacan para el caso de ocho provincias, cinco de ellas de modo significativo (i.e. Neuquén, Chubut, Tierra del Fuego, Rio Negro y Santa Cruz) regalías de la explotación de hidrocarburos; (iii) transferencias de los recursos desde el Tesoro de la Nación, con o sin asignación específica, cuya distribución primaria y secundaria se determina por ley convenio de CFI N° 23.548 (1988) y las Leyes Especiales como las vinculadas con financiamiento de la educación y salud y un conjunto de asignaciones específicas derivadas de los tributos como el IVA, Ganancias, Bienes Personales y Monotributo, entre otras; (iv) las transferencias presupuestarias que no tienen determinada previamente la manera en que se distribuyen entre las jurisdicciones provinciales (por eso se las denomina discrecionales o no automáticas) y (v) recursos del Consenso Fiscal ley 27.429, ‘Compensación’ y del Consenso

Fiscal, Punto II.h, ley 27.429, Fondo Federal Solidario (FFS) que forma parte de las transferencias para financiar erogaciones de capital y se distribuye de forma automática entre las provincias de acuerdo a los coeficientes dispuestos en la Ley 23.548

Además de estos recursos, para socorrer a las provincias con dificultades financieras, el gobierno nacional desarrolló desde 2003, entre otros, los Programas de Financiamiento Ordenado (PFO), de Asistencia Financiera (PAF), los Convenios de Suspensión de Intereses y, por último, el Plan de Desendeudamiento Provincial. Estos instrumentos consisten, en general, en otorgar a las provincias créditos en condiciones de financiamiento favorables. Como estos créditos representan una inversión financiera para el Estado Nacional se registran como una Aplicación Financiera y en consecuencia no se contabilizan como un gasto público (una transferencia), porque se reflejan por debajo de la línea.

**Desde el punto de vista de las finanzas públicas provinciales y, más aún, de su actividad económica y la atención a las demandas sociales, las asistencias esporádicas desde el Tesoro de la Nación a las provincias tanto que sean para sanear sus finanzas y/o para ajustar su sistema tributario y simplificar la trama de impuestos, no sustituyen el manejo ordenado de sus finanzas.** Recordar el continuo de ‘pactos fiscales’ revisados más arriba en el texto, uno tras otro desde 1993 a 2017/18 intentando sanear cuentas públicas provinciales y todos ellos fracasando en su propósito. Del lado de los ingresos tributarios, nada sustituye al ‘esfuerzo fiscal’ como herramienta de las finanzas provinciales.

**TABLA VII**

**ESFUERZO FISCAL PROVINCIAL  
INGRESO TRIBUTARIOS PROPIOS RESPECTO A INGRESOS CORRIENTES TOTALES –  
EJECUTADO – 2018 - EN %**

<b>PROVINCIAS QUE MÁS RECAUDAN</b>		<b>PROVINCIAS QUE MENOS RECAUDAN</b>	
CABA	69,9	Formosa	5,8
Buenos Aires	40,6	La Rioja	9,2
Mendoza	31,8	Catamarca	9,2
Santa Fe	27,7	Santiago del Estero	10,2
Córdoba	26,6	Corrientes	11,6

FUENTE – Autores sobre datos de la DNAP

**La Tabla VII da cuenta del “esfuerzo fiscal” de algunas provincias, las que más recaudan y las que menos lo hacen. La comparación se hace entre recursos tributarios propios y gastos corrientes,** dado que los ingresos de capital propios son prácticamente nulos y las inversiones reales (i.e. no financieras), mayormente financiadas por aportes del Tesoro de la

Nación, generalmente por fuera de la CFI, son mínimas. Por ejemplo, la inversión per cápita, expresada en dólares de los EEUU para facilitar la significación de las cifras, promedio para el año 2018 (último dato oficial disponible) fue de U\$S 250 para el grupo Altos Ingresos-Alta Densidad (oscilando entre la CABA con U\$S 541 y Buenos Aires con U\$S 44); el grupo Altos Ingresos-Baja Densidad, los patagónicos, registró U\$S 177 per cápita; el grupo Bajos Ingresos-Alta Densidad tuvo una media de U\$S 208 y el grupo de Bajos Ingresos-Baja Densidad invirtió U\$S 309 per cápita. Todas las provincias del país y la CABA invirtieron U\$S 233 promedio de los distritos, con el aporte mayor de la CABA que invirtió U\$S 541 por persona y la provincia de Buenos Aires con solo U\$S 44 por habitante la menor inversión del país. En la Tabla 13 del Anexo, Nota al Pie, se explica la integración de los cuatro grupos de provincias. Debe notarse que las provincias que menos recaudan, por ejemplo, Formosa que tuvo un solo año con déficit (2013) desde 2010 a 2018, son las que reciben un porcentaje mayor de coparticipación per cápita. **No está clara la circularidad del fenómeno, esto es si recaudan poco porque reciben mucho de la Nación y no sienten la necesidad del esfuerzo o no hay ‘esfuerzo’ posible. Prima facie no es sencillo generalizar, ni para las provincias destacadas en la Tabla VII ni para la totalidad, porque en el caso de las citadas en la Tabla VII, columna ‘provincias que menos recaudan’, aparecen la citada Formosa, provincia sin especialización productiva destacable, elevados índices de NBI y de Vulnerabilidad y bajísimo PBG per cápita y Santiago del Estero, que comparte la situación fiscal.** pero que tiene una sustancialmente superior diversificación productiva, aunque su PBG per cápita es muy bajo y los porcentajes de NBI y Vulnerabilidad son igualmente altos. Pareciera que Formosa no tiene un panorama recaudatorio importante, pero Santiago del Estero tiene un sector agropecuario muy superior, que no aprovecha y, además, es una provincia favorecida por los giros de ATN (2005/2015), discrecionales y, en este caso, arbitrarios. Los datos abiertos por provincia se pueden ver en el Anexo, Tablas # 14, 15, 16 y 17. Las provincias de Altos Ingresos y Alta Densidad, las que más recaudan, son las que menor CFI per cápita reciben. La Tabla 14 en Anexo da cuenta que, en promedio, las provincias que integran el Grupo Altos Ingresos – Alta Densidad accedieron en 2018 a un monto de CFI que es solamente el 47,3 % de los recursos federales obtenidos por el Grupo Altos Ingresos – Baja Densidad, integrado por las provincias patagónicas y San Luis (ver detalle en Tabla 15 del Anexo).

**En general, podría pensarse que la Nación compensa quedándose con la recaudación de impuestos que no se aportan a la Masa Bruta que se coparticipa a las provincias y a la CABA, pero en general esos impuestos no coparticipados van en una parte sustancial a la ANSES y no al Tesoro.**

La Nación podría a su vez argumentar que (i) los impuestos al comercio exterior le pertenecen por mandato constitucional desde 1853 y fueron consolidados en la CN 1866 para mantenerse luego en todas las reformas, inclusive la de 1994; (ii) los aportes a la ANSES se distribuyen entre la Nación y las provincias, vía el pago de las prestaciones; (iii) la Nación aporta a las provincias



recursos para un fondo “solidario” que se sustenta en las disposiciones de la ley 27.429, para la “Compensación” y el Consenso Fiscal; (iv) envía a provincias seleccionadas fondos de Aportes del Tesoro de la Nación (ATN) y (v) también se transfieren recursos en forma ‘no Automática’ para casos elegibles a discreción del Poder Ejecutivo.

**Las provincias y la CABA querrían recibir más fondos de coparticipación, pero no han iniciado el camino hacia la nueva ley convenio que la CN 1994 mandó consagrar antes de diciembre de 1996. Tampoco parece haber un alto grado de solidaridad interprovincial: la provincia de Buenos Aires ha sido la más perjudicada por la reforma de la ley 23.548, un sistema de reparto provisorio que, dictado en 1988, preveía en la propia ley que en dos años debería sustituirse por uno definitivo, cosa que nadie impulsó en treinta años.** En aquel momento y por la ley citada la provincia de Buenos Aires que, en promedio 1973/1984, recibía un 28 % de la coparticipación y aportaba al país un 36/38 % de la recaudación tributaria total, quedó con un escaso 21 % de la coparticipación. Los puntos perdidos los usufructuaron el resto de las provincias, que aceptó repartirse el diferencial sacado a Buenos Aires y nunca volvió sobre el punto.

Lo que es claro, ver Tabla 14 del Anexo, es que las provincias avanzadas (Altos Ingresos – Alta Densidad) tienen una ‘correspondencia fiscal’ importante en términos de la media nacional (22,8 %), dado que recaudan, en promedio del grupo, un 41,8 % de lo que gastan anualmente. En este grupo hay que señalar que la CABA opera con un coeficiente de ‘correspondencia’ del 67,9 %, mientras que la provincia de Buenos Aires, en 2018, lo hizo con uno de 38,7 % guarismo que está por debajo de su marca histórica que se ubicaba en el entorno del 45 %. Los datos abiertos indican que el resultado viene de un efecto combinado entre una retracción de la recaudación y un aumento de gastos, pero más bien predomina el gasto expandido. **Es llamativo que Córdoba haya registrado una ‘correspondencia’ del 45,1 %, a favor de un control del gasto público provincial, mientras que Santa Fe solo tuvo un coeficiente de 27,0 %, justamente resultado del aumento en el gasto.**

En el grupo de Bajos Ingresos – Alta Densidad (Tabla 16 del Anexo) la ‘correspondencia’ es extremadamente baja: las provincias, en promedio, solo recaudaron en 2018 un 16,5 % del total que gastaron en erogaciones corrientes y de capital. Las provincias de Chaco y Corrientes (NEA) y Jujuy, tuvieron un coeficiente entre 10 % y 11 %, es decir que solamente financian con recursos tributarios provinciales la décima parte de lo que gastan. En este agrupamiento el mejor resultado oscila entre 25,9 % para Tucumán y Misiones con 20,8 %, ambas provincias del NOA.

Un caso particularmente relevante es el que informa el agrupamiento Altos Ingresos – Baja Densidad (Tabla 13 del Anexo), que integran las provincias patagónicas y San Luis. Su ‘correspondencia fiscal’ es el 52 % de la del grupo Altos Ingresos – Alta Densidad, reciben una CFI per cápita que es algo más que el doble de la que reciben las provincias avanzadas y, además, recaudan regalías por hidrocarburos (subsuelo) que suman unos \$ 16.721 per cápita

(2018), tal que sumando sus ingresos per cápita de la CFI a los de regalías, disponen de un recurso total de \$ 60.604 per cápita (2018), el triple de los que ingresaron en el grupo Altos Ingresos – Alta Densidad por CFI.

Debe recordarse que en este último se integran Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza, que son los mayores exportadores netos de materias primas agropecuarias y manufacturas de origen agropecuario (MOA) del país, explicando casi un 90 % del total de exportaciones Agro más MOA, es decir alimentos, que sumaron entre 2010 y 2017 un total exportado de U\$S 318.188 millones. Estas provincias no cobran un centavo de regalías por su suelo, sus saberes y por la generación de unos U\$S 305.319 millones que dejaron en las reservas internacionales del Banco Central en estos ocho años.

**El dato duro es que las patagónicas en tanto grupo solo recaudan tributos por una quinta parte de sus gastos y el gasto total per cápita a financiar es el más alto de todos los agrupamientos del FF del país.** Los números dicen que gastan 91 % más que el promedio de las provincias de Altos Ingresos – Alta Densidad, un 106 % más que las provincias de Bajos Ingresos – Baja Densidad y un 67 % más que las provincias agrupadas en Bajos Ingresos – Baja Densidad. Ver Tabla 13 en Anexo. Del lado de los gastos en las provincias y la CABA, hay dos indicadores que ver y se reflejan en las dos últimas columnas de la Tabla 13 del Anexo. Es llamativa la paridad de la proporción que el gasto en personal abarca sobre el gasto total. Un 46,4 % promedio para los agrupamientos de Altos Ingresos – Baja Densidad (i.e. patagónicas) y un 47,5 5 para las provincias del grupo Bajos Ingresos – Alta Densidad (i.e. el NOA), lejos del peso del gasto en personal en las provincias de Altos Ingresos – Alta Densidad, que registra un 41,8 %. **En definitiva, casi la mitad de los gastos provinciales se destinan a pagar salarios directos. A esto habría que sumarle el gasto en contratos de servicios tercerizados, como ser limpieza, seguridad, mantenimiento, transporte de funcionarios y otros.**

En contraste, las erogaciones que clasifican como ‘inversión real’, última columna de la Tabla 13 del Anexo, para distinguirla de la inversión financiera que es una suerte de depósito para cubrir riesgos en las finanzas de los gobiernos locales, son muy bajas. En 2018 el mayor monto destinado a inversiones, medido en per cápita y en dólares, corresponde a las provincias NEA y mesopotámicas, con la excepción de Jujuy y Tucumán que clasifican como NOA (U\$S 309,51 por habitante). Curiosamente, este agrupamiento es el segundo menor en ‘correspondencia fiscal’, el del menor Gasto Total per cápita, el segundo en CFI per cápita y el de mayor gasto per cápita en personal sobre el total del gasto. Respecto a los coeficientes de las dos columnas finales de la Tabla 13 del Anexo, intensidad de gasto en personal e inversiones reales, resulta útil revisar algunos datos desagregados por provincia. Ver Tablas en el Anexo Nros. 14, 15, 16 y 17.

**En el caso de gasto en salarios directos de funcionarios y empleados, los coeficientes que superan el 50 % del gasto total, en orden de importancia de mayor a menor son los de: Río**

**Negro (57,54 %), Tucumán (57,48 %), Jujuy (51,54 %) y Chubut (51,33 %) y por debajo del 40 % se cuentan las provincias de Córdoba (33,11 %), Santiago del Estero (37,01 %), San Juan (37,19 %), Formosa (38,09 %) y Misiones (38,49 %), mientras el resto, incluyendo la provincia de Buenos Aires y la CABA, se ubica en la franja media (40 % a 50 %).**

Respecto a Inversiones per cápita en el año 2018, el mayor monto corresponde a la CABA con U\$S 542 per cápita (población 3.1 millones de personas), a la que le sigue Tucumán con U\$S 476 (población 1.6 millones de personas). El monto menor correspondió a la provincia de Buenos Aires con U\$S 43,88 per cápita, asignable a su población de 17,2 millones de personas; los siguientes más bajos recaen en Tierra del Fuego (U\$S 61,1 per cápita), Chubut (U\$S 109,9) y Santa Cruz (U\$S 112,2). **Los datos de Buenos Aires sostienen el caso del enorme perjuicio sufrido por el distrito desde 1988 a la actualidad: no es solamente que perdió casi 7 puntos porcentuales de participación por los últimos 30 años, es que construyó una creciente planta de personal que insumió un 44,8 % del total de los gastos corrientes, debe sostener un importante esquema de asistencia social para atender la pobreza del conurbano bonaerense que, medida por ingresos, afecta a más de 4 millones de personas y la inversión se desplomó a los citados U\$S 43,88 per cápita.**

La revisión de los datos de la Tabla 13 del Anexo y de las otras tablas que desagregan por agrupamiento de provincia y que se incluyen en el Anexo (# 14, 15, 16 y 17), los datos de 'correspondencia fiscal' y los ya vistos anteriormente de 'desequilibrio horizontal' (ver Tabla 14 en Anexo), plantean un escenario difícil para la formulación de una nueva ley convenio que cumpla con los mandatos constitucionales. En el capítulo siguiente se estudian las alternativas para la elaboración de esta ley y se sugieren fórmulas que acercan la posibilidad de concretarla.

## XXX - Federalismo Fiscal y la Ley Convenio

### *Introducción*

**El mandato constitucional que ordena sancionar una ley Convenio que cumpla con las características de ser equitativa y solidaria, necesariamente debe facilitar que las provincias adquieran un grado equivalente de desarrollo y que los habitantes eleven su calidad de vida y accedan a un modelo social y económico que consagre la igualdad de oportunidades.** Una condición adicional de la CN es que sea eficiente, lo que se relaciona con el logro de los objetivos. Prima facie pareciera que a la CFI se le reclama una capacidad mayúscula de incidencia en la economía. Una herramienta para más de un objetivo lo que, en principio, contradice un clásico principio de la economía que sostiene que el éxito requiere el uso de una mayor cantidad de instrumentos que el número de objetivos buscados. Sin embargo, lo relevante del texto constitucional es plantear que la sociedad necesita instalar como valor social la equidad territorial e interpersonal, el desarrollo y el nivel de vida de calidad, lo que se asocia con la distribución de ingresos y el acceso a educación y salud de alta calidad, así como con la prestación de seguridad que cubra a todos los habitantes por igual. Así, la CN recuerda que la condición de 'equidad' exige que el trato, aquí la ley Convenio, haga que ninguna de las partes salga injustamente beneficiada en perjuicio de otra.

**Las decisiones de reparto son difíciles, más allá de los condicionamientos de la política y de los políticos que defienden todo tipo de intereses, porque están inscriptas en un clima de conflicto, en el que las demandas y las necesidades de las provincias, que operan en un marco de ausencia casi total de correspondencia fiscal y, más aún, con significativos desequilibrios verticales son muy superiores a las posibilidades de satisfacerlas desde el Tesoro que, a su vez, tiene fuertes restricciones presupuestarias, una limitada capacidad de financiarse y enfrenta un déficit primario de tipo estructural que actualmente se expande sumándole otro déficit, el financiero, que incrementa el déficit total.**

**Con ese panorama, la CFI debe definir tres aspectos que la conforman, todos los cuales entrañan decisiones que designan ganadores y perdedores de las transferencias federales. Uno es la determinación de la masa bruta coparticipable, es decir cuáles de los tributos que cobra la Nación deben compartirse con las provincias y la CABA.** En principio, la Nación dispone de una decisión constitucional que le asigna a ésta los recursos de los impuestos al comercio internacional. En efecto, el artículo 4° de la CN establece que "El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional formado del producto de derechos de importación y exportación...". **De acuerdo con el texto de este artículo solo los impuestos al comercio son claramente de la Nación, el resto es elegible para la coparticipación. Más allá de la CN 1994, el caso Derechos de Exportación e Importación reclama un análisis desde la asignación de recursos en una economía que necesita inversiones y exportaciones. Más adelante se vuelve sobre este tema. Adicionalmente, la**

**reforma constitucional de 1994 establece que todos los impuestos son coparticipables, excepto los que tengan asignación específica, dejando abierta una vía de escape para la captura de tributos por el gobierno central.**

También otorga al Tesoro un cierto grado de libertad al disponer que el Congreso de la Nación puede adoptar otras imposiciones que se apliquen al financiamiento del gobierno central. De todos modos, en los hechos, el Poder Ejecutivo Nacional adopta decisiones que modifican la asignación territorial de tributos (vg. el caso del impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios, que ha estado sometido a un alto grado de variabilidad y actualmente integra el financiamiento de la seguridad social en un 100 % de lo recaudado) y/o cambiar las alícuotas unilateralmente y redefinir su asignación a definiciones de gasto (vg. el impuesto a las Ganancias sufrió numerosos cambios de asignación a lo largo de los últimos años). **Actualmente la composición de la base imponible que utiliza el Tesoro de la Nación incluye diez (10) impuestos coparticipables, pero que en varios casos no aportan el 100 % de la recaudación a la CFI, a los que se agregan otros diecisiete (17), entre los que se destaca el impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios.** A estos 27 impuestos se les agrega la recaudación de cargas sociales, aportes patronales y aportes personales que financian el Sistema de Seguridad Social. Estos aportes, desde el punto de vista de la concepción son verdaderos tributos.

Un tema propio del FF coercitivo es que la **ANSES también toma, a partir de la ley 25.570 de 2002, el 3 % de la Masa Bruta coparticipable, que cobra antes de la coparticipación para financiarse. Este retiro antes de la CFI reduce la masa bruta de impuestos a repartir con las provincias.** Finalmente, antes de todo y por encima de los usos de los tributos por el Tesoro y las provincias en su CFI, la AFIP retiene el 1,9 % de la recaudación neta total de los gravámenes y de los recursos aduaneros, excepto las contribuciones a la seguridad social, para financiar su autarquía y autonomía, según lo dispuesto por un decreto del año 2001, en plena debacle de la 'convertibilidad' y en las vísperas de la gran crisis de 2002. **Nunca fue revisado este hecho sorprendente.**

La lectura de los párrafos anteriores inmediatos es sin dudas difícil de atravesar, pero justamente lo que se quiere mostrar es la 'perversidad' del actual sistema tributario nacional. **Se destaca el peso de la ANSES, una injusta caja negra que incluye 'ganadores', en tanto paga prestaciones a una proporción elevada de personas que nunca aportaron y a otro porcentaje no menor de jubilaciones de privilegio, en detrimento de la inmensa masa de aportantes por más de 30 años, "los perdedores", de modo que se incluye como protagonista destacado en el desmanejo tributario.** A esa primera tarea de la ley Convenio que demanda la CN 1994, que es la de definir qué impuestos integrarán la CFI, hay que agregar dos temas. Uno es un reordenamiento de los impuestos para que cumplan con los requisitos de equidad y eficiencia y, además, mejoren su transparencia. El otro tema es la necesidad de eliminar el 'laberinto' de la coparticipación, que se inscribe en el 'laberinto' fiscal. El capítulo XXIV revisa este tema en otro enfoque complementario.

**Un segundo tema es que hay que consensuar los coeficientes de la distribución primaria entre la Nación y las veinticuatro (24) jurisdicciones.** Se recuerda que la distribución primaria dispuesta por la ley 23.548 en 1988, establece una proporción 'nominal base' para las provincias y la CABA del 57,66 % de la masa bruta, dejando a la Nación con un aporte 'nominal' del 42,34 % de la recaudación de la masa bruta coparticipable. Sin embargo, una vez tomadas en cuenta todas las disposiciones, el porcentaje 'nominal' efectivo para Provincias y CABA subía a un 61,86 % dejando a la Nación con un 38,14 % de la masa bruta. En cambio, el reparto real de recursos federales (ver Tabla III en capítulo XXV) en función de la recaudación total AFIP-Nación resulta ser de un 45,4 % para la Nación, un 32,2 % para las provincias y la CABA y un 22,4 % para ANSES.

No se registró nunca un aporte porcentual a las provincias tan alto, aunque resultó siendo una contribución nominal, porque en los hechos los fondos para provincias y CABA, como se explica en el párrafo inmediato anterior, están lejos de este porcentaje. Un ejercicio para el año 2019, ver Tabla III en capítulo XXV, permite conocer cómo es el uso actual y real de la coparticipación y cómo es verdaderamente la distribución primaria. Cabe reiterar que **la primera tarea en busca de cumplir con el mandato constitucional es definir los impuestos coparticipables, pero otro aspecto crítico es ponerse de acuerdo en cómo se distribuye entre el Tesoro de la Nación y las provincias más la CABA.** La referencia obligada en 2020 para la eventualidad en que se decidiera impulsar la ley Convenio que reclama la CN, exige determinar previamente cuál es el porcentaje 'real' a utilizar para la distribución primaria tomando en cuenta toda la renta tributaria anual.

A la vista de los coeficientes de coparticipación de la distribución primaria de impuestos presentados en la Tabla III del capítulo XXV, tanto las provincias y la CABA como el Tesoro de la Nación aparecen perjudicados por la asignación de recaudación por fuera de la CFI que se destina al financiamiento del sistema de Seguridad Social y administra la ANSES. La ANSES no alcanza a financiar sus prestaciones con los recursos propios, considerando como tales a los aportes personales y patronales.

**El tercer asunto por definir es la distribución secundaria de la CFI, es decir el reparto entre las provincias, dado que la CABA recibe directamente del Tesoro su coparticipación. Los coeficientes usados para proratear la asignación a las provincias y la CABA que vienen de la ley de 1988 adolecen de varios problemas. Uno es que están basados en los porcentajes de distribución arbitrarios del año 1985 y el país actual es otro que el de hace 35 años. Otro tema es que, como se ha explicado, la actual distribución carece de equidad y asigna CFI per cápita sin racionalidad alguna. Un tercer aspecto crítico es que no responde a criterios de penalidades (ausencia de correspondencia fiscal; desequilibrio vertical; ineficiencia en los gastos) y de incentivos a mejorar la recaudación sobre su base imponible. El cuarto punto crítico, que en realidad envuelve a los anteriores, es que la distribución de recursos federales no se lleva a cabo según indicadores objetivos, sino**

**que sigue a los coeficientes que, a su vez, responden a las presiones políticas ejercidas por las provincias sobre el Poder Ejecutivo Nacional**, un hecho que comenzó a finales de 1984 y culminó en 1988 con el perjuicio a la provincia de Buenos Aires, que es la que pagó la reforma plasmada en la ley 23.548. Además, existe un tema que debe ser resuelto a la vista de las restricciones políticas actuales que presentan las relaciones con las provincias y entre ellas. **Es al menos llamativo que no haya habido a lo largo de los últimos 32 años una propuesta de reforma de la ley de 1988, demora a la que, además, se pueden sumar 24 años desde la fecha fijada para la sanción de la nueva ley convenio mandada por la Constitución Nacional de 1994, una falta a la manda constitucional.**

También puede contrastarse esta carencia contra las reformas que sí operaron en sus sistemas de coparticipación los EEUU en los años Sesenta del siglo XX, Brasil que en los Noventa incrementó la correspondencia fiscal con sus reformas al ICMS y España que administra los históricos regionalismos políticos respetando una fuerte descentralización fiscal. **Encontrar una explicación a la dilación argentina es una condición necesaria para poder iniciar el proceso de creación de una nueva ley convenio.** En este contexto, se trata de incorporar a las líneas de análisis de una nueva ley convenio un conjunto de condiciones mínimas de aceptación federal que, en general, deben convocar un espíritu cooperativo. Habrá reasignaciones de recursos y resignaciones de jurisdicciones ante pérdidas relativas, pero ningún distrito deberá en el futuro perder el actual valor absoluto. Uno de los argumentos principales que explica la imposibilidad de gestionar una nueva ley convenio, quizás el principal problema práctico que enfrenta una nueva ley de CFI es que la actual ley de 1988 sostiene una base de *lobby* de las provincias respecto al Poder Ejecutivo Nacional, cuyo brazo ejecutor es la representación parlamentaria en ambas cámaras. Las provincias cuentan con un importante poder de negociación, apoyado en la ley 23.548 de 1988 y consagrado por la Constitución Nacional de 1994 que instituyó el tercer senador por provincia y amplió el peso parlamentario de los distritos de menor peso económico y poblacional relativo, lo que dio pie al fortalecimiento de su capacidad de presión ejercida a través de los votos y que consiste en negociar los votos de las jurisdicciones ante requerimientos del PEN a cambio de beneficios ad hoc.

**El ejemplo más reciente es el de la suspensión del Consenso Fiscal que se había acordado en noviembre de 2017 entre las provincias y el gobierno nacional, que fuera consagrado por ley en diciembre de 2017.** En breve, el Consenso incluía acuerdos sobre la reforma tributaria, la ley de Responsabilidad Fiscal, la solución al conflicto con la provincia de Buenos Aires por el Fondo del Conurbano Bonaerense que estaba en la Corte Suprema a consideración, el desistimiento de todos los juicios contra el Estado Nacional y el compromiso de las provincias para reducir los llamados ‘impuestos distorsivos’ (i.e. Ingresos Brutos y Sellos) en 1,5 puntos de porcentaje en un plazo de cinco años. El 17 de diciembre de 2019 el nuevo gobierno nacional firmó con las provincias la suspensión del Pacto Fiscal de 2017, con lo que dejó sin efecto el compromiso de reducir los impuestos de Ingresos Brutos y de Sellos. A cambio de esto, las

provincias acordaron votar la ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el marco de la Emergencia Económica, finalmente promulgada el 23 de diciembre de 2019.

Otras visiones que explican la demora en cumplir con la manda constitucional apuntan a una oposición por parte de las provincias en las que se recibe un porcentaje de coparticipación superior al porcentaje de población. Aquí se especula con que el aporte de CFI relacionado con la población de las provincias debía armonizarse en su cómputo per cápita y, además, incluir la participación de habitantes con ingresos por debajo del indicador de pobreza y, también, tomar en cuenta la densidad poblacional.

Por ejemplo, cabe recordar que, bajo el actual sistema de coparticipación, mientras las provincias de Catamarca y Formosa reciben una CFI por habitante cinco (5) veces mayor que Buenos Aires, esta tiene 34 veces más población que el promedio de Catamarca y Formosa. Porqué Catamarca y Formosa querrían impulsar una nueva ley convenio?. En el mismo sentido y en 2019, solo las provincias de Buenos Aires y Mendoza y la CABA aportaron al 'fondo distribuidor', mientras Córdoba empataba y el resto de las provincias sólo retiraban del 'fondo'. Porqué querrían las veinte (20) provincias que absorben más fondos de CFI de lo que les corresponde, según dotación de población, abrir una discusión por una nueva ley convenio y arriesgarse a perder los privilegios.

**Un tercer tema que conspira contra la viabilidad de discutir una nueva ley convenio es la situación de la provincia de Buenos Aires.** Como ya se ha explicado más arriba en el texto, la ley de 1988 quitó a Buenos Aires aproximadamente 7 puntos de porcentaje de su coparticipación per cápita, o sea la cuarta parte de lo que recibía desde 1973. Este hecho también introduce riesgos de que en una discusión de un nuevo sistema de CFI, en la que Nación y las provincias deban cumplir con las restricciones de la Constitución en cuanto a equidad, los distritos de menor ingreso relativo pierdan aportes a mano de Buenos Aires, un territorio donde habita el 38 % de la población del país.



## XXXI - Nueva Ley Convenio: Una Propuesta para un Sistema de Coparticipación Federal Equitativo, Eficiente y Eficaz

### **Planteo**

La tarea por delante requerirá de grandes consensos políticos de carácter fundacional, de renunciamientos por parte de la Nación y de las provincias y la CABA y de compromisos fiscales con vistas a un futuro mejor para todos los habitantes del país. Una nueva ley convenio consensuada entre las Partes es necesaria, tanto por la economía del país y de sus regiones económicas con sus características sociales que registran marcadas diferencias que, entre extremos como para graficar la situación, se pueden indicar como localidades que viven con un Producto Bruto Geográfico per cápita del orden de los U\$S 5.000 (NEA, 2018) y U\$S 34.000 (CABA, 2018), pero también por la manda constitucional aún no atendida en estos últimos veintitrés años.

Afortunadamente, la CN 1994 en su artículo 75, inciso 2, ver capítulos XVII y XVIII, no sólo manda elaborar y dictar una nueva ley convenio, sino que proporciona los parámetros imprescindibles para cumplir con la regla de “equidad, eficiencia y eficacia”. **Específicamente, la nueva ley deberá establecer criterios objetivos de reparto, a partir de definir las competencias de los distintos niveles de gobierno y por ende las funciones de gasto público (i.e. sociales, económicos e institucionales) y asegurar la remisión automática de los fondos de coparticipación desde la Nación hacia las provincias y la CABA.** Además, con mayor incidencia en la economía y la sociedad, la CN determina que la ley debe respetar el criterio de equidad, cuya interpretación en términos de la CFI lleva a focalizar en la comparación entre Nación y jurisdicciones subnacionales y, dentro de estas, entre las distintas provincias y la CABA. En el mismo sentido, pero con otras restricciones, también indica que la nueva ley debe impulsar la solidaridad entre las jurisdicciones. Ambos términos, importantes calificadores de la ley pretendida, deberán ser discutidos en su oportunidad. Del resultado de esas discusiones dependerá la elección de los indicadores. Más aún, la CN redobla los requisitos que demanda cumplir a la ley convenio por venir y establece que la CFI habilite a que las provincias puedan alcanzar un grado equivalente de desarrollo, lo que en economía se conoce como ‘convergencia’ y tiene, en principio, dos formas de medición general siendo una la ‘condicional’ y la otra la ‘absoluta’, pero en materia de CFI habrá que diseñar un conjunto de indicadores de detalle, prácticos, que expresen la calidad de vida de los habitantes de los diferentes distritos. Esto lo dice expresamente la Constitución Nacional. **El resumen los mandatos condicionantes de la CN puede expresarse destacando que el test final es que los habitantes del territorio nacional estén donde estén, deben contar con ‘iguales oportunidades’.**

Las tareas por delante son de envergadura y no están exentas de definiciones complejas, por su concepción y por su aptitud para que puedan ser cuantificadas, controlables y representativas. Hay una interrelación profunda entre las funciones de gastos que se asignen a Nación y/o a

provincias más CABA y aquellos indicadores objetivos de equidad y solidaridad que se seleccionen y, además y siguiendo lo expresado en el párrafo inmediato anterior, también se interrelacionan con el requisito de 'convergencia'. **Seleccionar los indicadores que ajusten a la equidad, que sean representativos, es una tarea difícil de llevar a cabo y, dada la escasez de estadísticas estándar publicadas, predice que la tarea será ardua.** Es claro que la ley convenio debe ser consensuada, aunque no necesariamente debe sumar opiniones de unanimidad, pero deberá ser conducida por el criterio mayor de solidaridad. No olvidar que la CN en su texto del artículo 75, inc. 2, está planteando instalar como valor social "la equidad territorial e interpersonal, el desarrollo y el nivel de vida de calidad, lo que se asocia con la distribución de ingresos y el acceso a educación y salud de alta calidad, así como con la prestación de seguridad que cubra a todos los habitantes por igual".

**En una lectura desde la óptica de los coeficientes de prorratio, tema que se desarrolla más adelante, puede decirse que al plantear la CN el requisito de  *criterios objetivos de reparto...competencias servicios y funciones* está expresando un modo 'devolutivo' para la CFI y que cuando dice que la ley debe establecer criterios de *equidad y de solidaridad, así como dar prioridad a un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional*, plantea un modo 'redistributivo'.** Si bien las condiciones que impone la CN a la nueva ley convenio y que demanda en su Disposición Transitoria Sexta son complejas y difíciles de consensuar, es necesario tener claro que al elevar a rango constitucional la CFI, está dejando a la política, a los políticos, al Parlamento y a la sociedad, una hoja de ruta, algo de lo que se careció desde hace ya muchos años.

## XXXII – El Primero de los Tres Temas de la Ley Convenio

### ***Impuestos que Integran la Masa Bruta***

El primer tema, siguiendo la línea de análisis del texto, debe acometer la tarea de ‘limpiar’ la base imponible y solucionar el ‘laberinto’ fiscal, de modo de volver eficiente el sistema tributario y, en relación con la CFI, facilitar la asignación de tributos al sistema de reparto. Un caso crítico es el de ANSES que, para financiarse, absorbe fondos de variados tributos y provoca continuas modificaciones en la base tributaria. Además, debe tenerse en cuenta que ANSES recibe un 3 % de la recaudación Tesoro antes de que se inicie el proceso de reparto, con lo que reduce masa bruta coparticipable.

Algo similar hace la AFIP, que pre-coparticipa un 1,9 % de los impuestos de la DGI y DGI Aduana, es decir que se los quita a la CFI para financiar su autarquía. Claramente esto discrimina contra las provincias y la CABA, pero también contra el Tesoro de la Nación. Cabe aclarar que en el análisis se está asumiendo que los fondos ANSES no son de la Nación o, lo que es lo mismo, que el sistema de SS es de todo el país, aunque en lo que hace a previsión (jubilaciones y pensiones) una parte de las cajas las administran algunas provincias que, a su vez, reciben CFI y transferencias para financiar sus desequilibrios.

**Un gran problema para la CFI es la ANSES y su descalce entre ingresos propios por Aportes Patronales y Aportes Personales y las prestaciones a jubilados y pensionados, además del sostenimiento financiero de planes sociales, cuyos egresos son muy superiores a los ingresos propios. Ese problema de ANSES es uno de los que, vinculados al manejo del Presupuesto de la Nación, afectan al Tesoro y también a las provincias y la CABA.** La conclusión es simple, un problema a resolver para administrar el sistema de CFI es el que genera la ANSES. La ANSES es parte del problema.

También hay que revisar la razonabilidad fiscal de la retención en pre-coparticipación del 1,9 % de los impuestos que recauda la AFIP, prerrogativa que se le otorgó por decreto en el año 2001, en plena debacle de la ‘convertibilidad’ con el argumento de sostener la autarquía del organismo. En primer lugar, esta retención de impuestos reduce la Masa Bruta coparticipable, en segundo lugar, esta medida choca con el principio de caja única que debe presidir las finanzas públicas y en tercer término es una clara discriminación respecto de otras instituciones estatales del país. Peor aún, los montos retenidos en 2019 y en los dieciocho años precedentes, han servido para aumentar la planta de personal (actualmente estimada en unos 22.300 empleados) y otorgarles remuneraciones que exceden a casi todos los otros organismos públicos del país, mientras la evasión fiscal ronda un 40 % en cargas sociales y contribuciones y se extiende por todas las actividades productivas. **La conclusión es que hay que encontrar una solución para la ANSES y, simultáneamente, coparticipar todos los impuestos, con la excepción de los que gravan el comercio exterior mientras rijan la disposición constitucional y no se acuerde su**

**aporte a la masa coparticipable. Esto va más allá de reformas casuísticas al sistema tributario nacional.**

## XXXIII – El Segundo de los Tres Temas de la Ley Convenio

### ***Determinación de la Distribución Primaria de la CFI***

El segundo tema es la definición de la distribución primaria, es decir los coeficientes de reparto de la Masa Bruta entre el Tesoro de la Nación y las provincias más la CABA. La Tabla III, capítulo XXV, muestra los datos de CFI en sus tres enfoques, el de la ley 23.548 en su tratamiento 'nominal', el de la realidad contable de la distribución actual que supervisa la Comisión Federal de Impuestos y el de la realidad presupuestaria de la Nación.

Cuál podría ser entonces, **cabe preguntarse, el porcentaje que una nueva ley convenio debería otorgar a Nación y provincias más CABA**. En varios escritos de economistas, abogados, tributaristas y políticos se esgrimen cifras que van desde un mínimo de 50 % a un máximo de 60 % para provincias y CABA, dejando el resto para que la Nación financie las actividades de cobertura social, de la política económica y de sostenimiento institucional a su cargo, por ejemplo, la defensa nacional.

**El caso es que ahora y según la ley de 1988 las jurisdicciones subnacionales ya deberían recibir un 61,86 % y en cambio están realmente recibiendo un 32,2 % %, casi la mitad de los puntos de porcentaje previsto (2019)**. Traducido en recursos monetarios para 2019 ese monto no alcanza a cubrir las necesidades de las jurisdicciones subnacionales que, a pesar de que reciben otras Transferencias, sean estas condicionadas o no, ni así operan las funciones sociales e institucionales con niveles de excelencia y ni hablar de las económicas. El desarrollo no es un objetivo en la mira.

**Tres aspectos hay que examinar antes de avanzar aventurando porcentajes. El primero es el planteo constitucional que establece que “La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas...”**. La manda constitucional es de toda lógica económica y lleva a abrir una discusión necesaria entre las jurisdicciones acerca de qué funciones específicas deben asumir la Nación y las provincias, su dimensión y los gastos que estas involucran. Es claro que las funciones de gasto deberían definirse en el marco del criterio de subsidiaridad, lo que llevaría a que las actividades de mayor cercanía con la población fueran operadas por las provincias (incluido la CABA). Esto se vincula claramente con la administración de la educación, la atención de la salud y la seguridad. No es objetable que la defensa de la Nación y la protección en fronteras sea una responsabilidad de la Nación, pero la seguridad interior es un asunto de las policías locales y, complementariamente, de la Policía Federal, aunque también pueden ser convocadas la Prefectura Nacional y la Gendarmería Nacional. La educación primaria es de las provincias y la propia CN en su artículo 5° así lo determina. Actualmente, la educación secundaria y terciaria es operada en el ámbito de las provincias según el principio de subsidiaridad analizado en los primeros capítulos del texto.

La organización de las funciones de gasto puede analizarse dividiendo las erogaciones en (i) Institucionales; (ii) Sociales y (iii) Económicas. En el caso Institucional se ubican el sostenimiento de la administración del Gobierno, la justicia, la seguridad interior. Además, la Administración y el PEN deben tener a su cargo la definición y puesta en práctica de las políticas macroeconómicas, las que involucran a los sectores productivos y las regionales, todas de carácter federal. En el segmento Social se agrupan (a) los gastos corrientes en educación primaria y secundaria, terciaria y técnica y universitaria, así como las Inversiones en activos fijos en los mismos rubros; (b) los gastos corrientes de salud involucran los hospitales, sanatorios, salas de atención médica, su personal, bienes de cambio y servicios, además de las inversiones de mantenimiento y expansión; (c) Agua potable y servicios de sanidad y saneamiento; (d) Servicios Sociales de asistencia; (e) Trabajo, entrenamiento, atención sindical. El bloque económico conjuga empresas del Estado o con participación estatal y políticas de atracción de inversiones y desarrollo de negocios, incluyendo en esto a la promoción de exportaciones, así como los planes de inversión que atraviesan distritos federales. La enunciación del párrafo inmediato anterior es solo una aproximación a funciones de gasto, un listado no exhaustivo que aproximadamente consulta la organización del presupuesto anual de la Nación y de las provincias, pero más allá de la agregación de la identificación queda por definir el tamaño del gasto, los montos necesarios para optimizar el resultado del funcionamiento con acuerdo a valores sociales, superiores en términos de bienestar de la sociedad a los valores privados.

**El segundo bloque temático va, justamente, al punto de definición de los recursos que efectivamente deben transferirse desde Nación a provincias más CABA y remite al dilema que se plantea entre capacidad de recaudar y necesidades de gasto, un contrapunto difícil para el Tesoro de la Nación y mucho más complicado para las provincias y aun para la CABA.** Ambos conceptos, importantes para una definición con basamento económico de la coparticipación, son difíciles de medir y, además, quizás no hicieran más que confirmar lo que conceptualmente se sabe y que, sintéticamente, se grafica con los números del peso de las provincias en el PBI del país que para 2016 informa que Buenos Aires, Entre Ríos, Córdoba, Santa Fe y Mendoza, más la CABA, explican el 81 % del Producto Bruto Interno de Argentina y las restantes dieciocho provincias solo el 19 % (DNAP, Secretaria de Hacienda). La capacidad de recaudar está en relación directa con el PBI, sobre todo para el Impuesto a las Ganancias y el Impuesto al Valor Agregado.

En cuanto a las necesidades de gasto, el panorama es desalentador. La inversión pública de todos los distritos del país es bajísima y el gasto corriente, que predomina, está dominado por los salarios del personal (ver Tabla13 del Anexo y su apertura por provincias, Tablas 14 a 17 del Anexo). Contar con datos representativos de las “necesidades de gastos”, siempre superiores a la disponibilidad de recursos para atenderlos, reclama que el INDEC estime cifras intercensales que permitieran monitorear las necesidades de gasto y el potencial de recaudación. El objetivo de la participación de INDEC es poder tener información estadística periódica, anual si fuera

posible. Cada diez años, siguiendo la norma de Naciones Unidas, habría que realizar los censos. Es obvio, pero debe repetirse, que **no puede aceptarse el fracaso de los censos nacionales de actividad y economía, el agropecuario y otros, que se vienen postergando desde mediados de la década de los 2000s. El último censo económico data de 2004, pero la recolección de informaciones refiere al año 2003, cuando todavía el país estaba sumido en la crisis de la 'convertibilidad'**. No olvidar que las Cuentas Nacionales (PBI, Consumo, Inversión y todas sus desagregaciones) fueron pasadas de la base año 1993 a una base 2004, en tiempos del gobierno de Cristina F. de Kirchner. El INDEC cuenta con una base de datos importante que puede servir de apoyo para identificar "necesidades de gastos", aunque es insuficiente para que otras instituciones o dependencias públicas estimen los recursos necesarios y los tiempos. Las encuestas de la EPH continua (Encuesta Permanente de Hogares) constituyen una base adecuada para conocer los puntos flacos del país en numerosas cuestiones que involucran gastos sociales. El faltante está en los gastos económicos.

**Un tercer aspecto que debe considerarse para luego abordar la definición de prorratores, es la demanda que la CN 1994 hace respecto a que, además de la asignación de funciones de gastos, la nueva ley convenio aplique los fondos de coparticipación "contemplando criterios objetivos de reparto", cosa que debe abordarse a partir del mandato constitucional que sostiene que las transferencias de recursos desde Nación a provincias y CABA se hagan en el marco de criterios de "equidad y solidaridad"**. Adicionalmente, la CN califica la coparticipación buscada diciendo que "dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional". Este conjunto de indicaciones sugiere que la CFI asista en la construcción de un sendero de 'convergencia' entre las distintas provincias y la CABA. La determinación de criterios objetivos de reparto requiere disponer de un indicador preciso que mida la responsabilidad de gasto y debe estar en relación directa a las competencias, servicios y funciones de la Nación y de las provincias más CABA; no solo las actuales sino las que se decidan.

Es claramente posible contar con indicadores, la Unión Europea cuenta con ellos para poner en acto los programas regionales de Cohesión, de Integración Territorial, de asistencia a la Pesca, la Política Agrícola Común y varios más. Estos programas se inscriben en el segmento gasto federal que, junto con la coparticipación, integra el FF. En el caso de la UE, que los viene ejecutando desde hace décadas, es el recurso disponible porque no hay tal cosa como coparticipación, dado que la política fiscal es responsabilidad de los Estados Parte. Acá solo se quiere consignar que lo que se pide es conocido y simple. Aunque hay que completar la información, la base de estos indicadores y de los programas pueden ser los planes de desarrollo de largo plazo, que la UE y sus países miembros producen periódicamente.

**Un tema más complejo es definir y dar operatividad a los conceptos de 'equidad y solidaridad'. Traducir estos criterios en coeficientes de reparto es un asunto que requerirá**

**análisis en profundidad y el aporte interdisciplinario. No es un tema solo para funcionarios ni para economistas ni para fiscalistas.** Por ejemplo, varios planteos de cómo llevar a la práctica una nueva ley convenio sugieren utilizar la misma CFI per cápita para todo el país o sea para todas las provincias y la CABA y a esto lo ven como equitativo. Pero cabe la pregunta de si no sería más equitativo dar más CFI per cápita a los distritos más pobres, lo que implicará quitar recursos a los más ricos. El marco del FF en el que se inscribe el tema de la CFI es uno de insuficiencia de recursos respecto a necesidades absolutamente superiores. Los años transcurridos desde aquella ley de 1988 han sido negativos para el desarrollo integrado del país. La elevación de la coparticipación a un rango constitucional, hecho consagrado en la Constitución Nacional de 1994, no ha servido para modificar el tránsito de lo dispuesto en 1988, a pesar de que hay una clara manda de la CN (Disposición Transitoria Sexta) de que antes del fin de 1996 se sancionara una nueva ley convenio que reglara la CFI. En la realidad y arrastrando deficiencias desde el mismo inicio de la ley de 1988, la CFI simplemente ha contribuido a paliar cuentas públicas deficitarias en las provincias, mientras que la prestación pública de los servicios de educación y salud no son conocidos por su calidad y disponibilidad. Las inversiones en activos fijos de hospitales y escuelas no cuentan con informaciones que acrediten haberse destacado. El hecho saliente, el más destacado, es el aumento en el personal empleado en provincias y municipios, especialmente acelerado entre 2005 y 2015 y sostenido entre 2016 y 2019.

**Arreglar el desequilibrio vertical y las disparidades horizontales en la CFI por distrito deben ser objetivos de la nueva ley convenio, pero para orientar el sistema hacia la solución de estos desbalances se necesitaría contar con un estudio de la capacidad fiscal y necesidad de gasto a nivel de cada provincia.** El análisis debe fijar prioritariamente la necesidad de gasto provincial para sostener la provisión de los servicios sociales básicos, vg., educación, salud y seguridad y confrontarla con la capacidad fiscal potencial, que incluye recaudar a partir de la base imponible, pero respetando los principios de equidad y eficiencia, así como combatir la evasión tributaria.

Cabe reiterar que los datos de los últimos años y de 2019 confirman tres medidas de desbalance en la instrumentación de la coparticipación federal de impuestos: (i) la falta de correspondencia fiscal en las provincias y su contraste con la Nación; (ii) la extensión del desequilibrio fiscal vertical que, desde siempre, cubre todos los distritos subnacionales y (iii) la falta de equilibrio (correspondencia horizontal) en la asignación de la CFI. En realidad, estos desbalances emergen en casi todos los países en que el sistema institucional reúne a varios niveles de gobierno, como es el caso del federalismo y resultan de los desequilibrios entre ingresos tributarios de las unidades subnacionales y sus gastos sociales, económicos e institucionales. Pero debajo de esta descripción está la economía de las provincias y su dotación de factores productivos, junto a la productividad de estos factores.

Como se sabe y ha sido expresado más arriba en el texto (ver capítulo XXIV), **en el país coexisten regiones de desigual asignación de recursos naturales, distinta dotación de**



**factores y diferente productividad en cada uno de los factores y en la totalidad de dichos factores. En consecuencia, también hay una discrepancia en el Producto Bruto Interno entre estas regiones/localidades.** En un extremo y para 2018 se ubica la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con un PBI per cápita anual estimado en U\$S 34.000 y en el otro extremo se encuentran el NEA y el NOA con U\$S 5.000 per cápita.

Con esta calificación de regiones dispares en cuanto a actividad económica y generación de valor agregado, es necesario contar con un sistema de coparticipación federal de impuestos que aporte a la convergencia, asumiendo que la CFI no puede divorciarse de la economía fiscal del país como un todo, pero teniendo claro que por sí sola no alcanza para convertirse en 'la' herramienta del desarrollo y la convergencia de la economía.

## XXXIV - El Tercero de los Tres Temas de la Ley Convenio

### ***La Definición de Coeficientes de Prorrateo de la Distribución Secundaria***

Una vez definidos los impuestos cuya recaudación integrará la Masa Bruta coparticipable y habiendo determinado el coeficiente de distribución primaria de la CFI, restaría encarar la distribución secundaria. El reparto entre la Nación y las provincias + CABA depende de la asignación de funciones de gasto y definir qué gastos toma en exclusivo la Nación y cuáles son los provinciales, así como el caso de gastos que ambas jurisdicciones deben llevar a cabo en simultáneo. Sin embargo, esta asignación no es suficiente, dado que mientras la Nación goza de autonomía fiscal, las provincias y la CABA tienen limitada su autonomía.

La primera acción necesaria es medir la 'capacidad fiscal', es decir de recaudar y las 'necesidades de gasto', temas difíciles de resolver, pero no imposibles. La diferencia entre ambos indicadores marca la necesidad de transferencias de recursos desde la Nación a las provincias. El concepto a primera vista es claro, la medición es posible, pero la definición de la CFI requiere indicadores precisos disponibles, mensurables y controlables. A este punto lo que hay que aclarar es el tipo de coeficientes de prorrateo a utilizar, a saber:

1 - Coeficientes de Prorrateo con Propósitos Devolutivos – **Se trata de procurar que las provincias y la CABA reciban recursos que les devuelvan los fondos que le fueron, de algún modo, 'extraídos' a través de impuestos que cobra la Nación.** Su cuantificación más precisa sería contabilizar el monto recaudado por la Nación a partir de la actividad en la provincia y transferir a la jurisdicción subnacional una suma equivalente. Naturalmente, este caso sería uno en que no habría intercambios de recursos entre jurisdicciones y que, por lo tanto, no redefiniría ni la capacidad fiscal ni la recaudación de recursos propios. La propia CN, art. 75, inc. 2, párrafo cuarto, establece que la distribución (secundaria) debe hacerse "en relación a las competencias, servicios y funciones de la Nación, las provincias y la CABA", con lo que estaría indicando que la devolución se debería interpretar como en relación a los gastos en bienes y servicios provistos por la provincia al resto del país, incluyendo la renta de las exportaciones, que pagan habitualmente derechos de exportación que quedan en el Tesoro de la Nación. Precisamente, casi la totalidad de las exportaciones de bienes proviene de las provincias, las exportaciones de materias primas agropecuarias y de agro-alimentos que explican la mayor parte de la generación de divisas vienen de las provincias del centro; una gran variedad de productos regionales son provistos desde la región extra – pampeana; la minería metálica se concentra en las patagónicas y andinas y los combustibles se exportan desde tres cuencas principales que abarcan cuatro provincias. En este caso, la devolución puede ser hecha por datos directos, evitando el circuito de indicadores, siempre imperfectos para medir.

Dos aspectos merecen un comentario. El primero es de índole práctica, pero de efectos institucionales complejos y surge de la obvia pregunta si no sería más eficiente modificar la

estructura tributaria y permitir que los impuestos se cobren según la base imponible de cada provincia y en cada provincia. No es simple el punto, dado que innumerables actividades son conducidas por empresas con sede institucional en la CABA y allí se define la ganancia que será base imponible o allí se contabilizan los activos y pasivos, el patrimonio neto, etc. El segundo se vincula con la equidad y la solidaridad que pide la CN. **Los prorratores devolutivos consolidan el nivel de desarrollo de las economías subnacionales, las provincias más ricas recibirían más fondos que las provincias más pobres y no habría ‘convergencia’.** Si estos fueran los únicos coeficientes de prorrato, se estaría ignorando la manda constitucional.

**2 - Coeficientes de Prorrato con Propósitos Redistributivos – Se trata de que la distribución secundaria de la CFI, aporte al logro de un nivel razonable de equivalencia en los estándares de vida de las unidades subnacionales y de estas con la CABA. Para ello no hay otra alternativa que transferir más recursos a las jurisdicciones de menor desarrollo económico.**

Los objetivos redistributivos están expuestos en la propia CN, art. 75. Ahí se establece que la distribución secundaria deberá ser “solidaria” y “dar prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el país”. Como ya se ha explicado, esto implica que la CFI se asigne en forma compatible con un proceso de ‘convergencia’. En los modelos de crecimiento neoclásicos y en los endógenos el término converger indica que las regiones de bajos ingresos deberían recorrer un sendero que aumente el PBI a mayor velocidad que las de mayores ingresos. En el caso argentino esto significa tomar como meta a la CABA (máximo PBI per cápita) o aun recurrir a etapas intermedias, como sería el caso, para el NEA y el NOA, de aumentar su PBI per cápita al nivel de las provincias centrales. Esto consiste en más que duplicar su valor. No es sencillo imaginar que la CFI de por sí impulse un proceso de convergencia que duplique el PBI del Norte Grande y lo lleve al promedio del Centro, que es a su vez menos de la mitad que el de la CABA. La experiencia de Argentina entre 1975 y 2019 no avala esta expectativa. En cuarenta y cinco años, solo incrementó su PBI per cápita en 70 %, ni siquiera pudo duplicarlo. Por ello la ‘convergencia’ que asume la CN debe verse como un proceso acumulativo de largo plazo, que apunte a crecer regionalmente y a nivel provincias a un ritmo de tasas crecientes. En lo inmediato la CN apela, sabiamente, a que las provincias reciban recursos del Tesoro de la Nación equivalentes a las funciones de gastos que hayan convenido, en un proceso cooperativo, con la Nación y el resto de las jurisdicciones subnacionales.

**3 - Coeficientes de Prorrato con Propósitos de Incentivar la Eficiencia y la Eficacia de la CFI – Si bien los aportes de la CFI posiblemente no puedan adoptar una magnitud tal que financien el ‘despegue’ de las economías regionales hacia el desarrollo, cabría agregar a los tradicionales objetivos de devolución y redistribución un tercero que sea incentivador de una mayor eficiencia en la asignación de recursos y de una eficacia incrementada en**

**la administración de los fondos coparticipados.** Teniendo en cuenta que las provincias y la CABA resultarían depositarias de los servicios de mérito (i.e. aquellos que siendo básicamente de oferta pública, pueden ser también provistos por la actividad privada, siendo que en el primer caso pueden ofrecerse a precios de valor social y en los segundos sólo se ofrecerían a precios de mercado) como es el caso de la educación y de la salud, así como de la seguridad, un servicio público absoluto, sería apropiado que aquellas que aumenten la cobertura social y la eficiencia en los tres rubros citados impulsando un mayor bienestar de la sociedad, reciban un 'premio' por su esfuerzo, es decir, debe estimularse la cobertura y la calidad de estos importantes servicios sociales: educación, salud y seguridad. Dentro de este criterio de incentivos, necesariamente también debería premiarse una mejora en los índices de correspondencia fiscal y desequilibrio vertical, obviamente en cuanto a la estructura del gasto público, pero fundamentalmente en lo que se vincula con aumentar la recaudación de impuestos locales.

**En realidad, lo más razonable a fin de maximizar el valor social de los recursos transferidos desde la Nación a las unidades subnacionales, bajo la forma de CFI, es construir un polinomio que opere con (i) coeficientes devolutivos, que otorgan una cobertura de 'equidad' a las provincias y a la CABA; (ii) que sume coeficientes redistributivos, que asistan a la 'convergencia', asumiendo largos plazos anuales para que estos produzcan efectos notorios en el ingreso medio de los habitantes y, finalmente, (iii) coeficientes que sean 'incentivos' para lograr la mejor cobertura posible de los servicios transferidos a las unidades subnacionales bajo el criterio de subsidiaridad (i.e. educación, salud y seguridad) y, además, reduzcan el desequilibrio vertical en las provincias, aumentando su autonomía fiscal.**

## XXXV - Advertencias y Atajos para una Nueva Ley Convenio

**A lo largo de este libro se ha venido advirtiendo acerca del formidable esfuerzo que se necesita, en el marco de un comportamiento cooperativo, para que las provincias, la CABA y la Nación coincidan en un nuevo sistema de CFI.** Abandonar la inercia y los nichos de privilegios indebidos que se arrastran desde 1988, para iniciar una nueva etapa que promueva la equidad, la solidaridad y la convergencia, requiere de un respeto por el bien común que habilite a pérdidas puntuales que se espera serán compensadas con ganancias sociales. Por ello, para asegurar un tránsito favorable hacia una nueva ley convenio, es necesario asumir al menos una estrategia prudencial que se resume en dos tareas. Una implica abandonar la idea de una reforma copernicana del sistema de CFI y adoptar un sendero de transformaciones graduales, con el objetivo de plasmar un nuevo régimen en operación completa en un plazo largo. **El otro es un trabajo de orfebres tributarios y consiste en desarmar la maraña de impuestos (i.e. bases imponibles, alícuotas, mecanismos de pago) conocida como el ‘laberinto fiscal’.**

La primera tarea suavizará los costos inmediatos y facilitará la aceptación de mayor racionalidad fiscal. La segunda evitará los costos de una multiplicidad de cajas de recaudación, en realidad ‘cajitas’, que reducen la eficiencia y la eficacia del sistema tributario y que, con relación a la CFI, facilitan el aprovechamiento de Nación y provincias para llevar agua a sus molinos, dejando al resto en espera.

### ***Implementación Gradual de un Nuevo Sistema de CFI***

**Es difícil aceptar que algunas provincias que han conseguido aportes inesperadamente altos de la CFI, a propósito del régimen ley 23.548, resignen ingresos en valor absoluto (vg. Datos de 2019 - Catamarca con 0,92 % de la población país, tiene CFI por 2,5 % del total; Formosa con 1,3 % de población, recibe el 3,3 % de CFI; La Pampa con 0,79 de población, recibe el 1,8 % de CFI); mientras Buenos Aires con el 38,65 % de la población país, sólo recibe el 20,4 % y Mendoza con el 4,38 % de población, consigue un 3,8 % de CFI. En estos casos el desequilibrio horizontal predomina absolutamente.**

También en el desequilibrio vertical hay divergencias notables entre provincias: el NEA cubre solo el 12,0 % de sus gastos totales con recursos tributarios propios; el NOA llega a 14,5 % y la Patagonia al 21,4 %; en cambio la CABA tiene una cobertura de sus gastos totales con un 67,9 % de impuestos propios y la provincia de Buenos Aires llega al 38,7 %, todos datos de 2018. Por qué las provincias del Norte Grande que, en promedio, reciben asistencia vía CFI por un 87 % de sus gastos totales, sin contar ATN no automáticos, habrían de aceptar cambiar la ley de 1988 por otra nueva ley convenio que muy seguramente los perjudicaría.?

**Habrá que consensuar un cronograma que ajuste al nuevo sistema en el tiempo, quizás a cinco años o a diez años, todo depende del tiempo en que la nueva ley convenio deba modificarse.** Un caso prácticamente obvio es hacerlo cada diez años, coincidiendo con los años

censales de modo de contar con un sólido fundamento estadístico. Una segunda alternativa a evaluar es ajustar los coeficientes cada cinco años, teniendo en cuenta la frecuencia de los ciclos económicos y por ende la variabilidad de los ingresos tributarios, hechos que se repiten desde la finalización de la segunda guerra mundial. Es claro que en el caso de reducir a cinco años el período, el INDEC y las direcciones de estadísticas de las provincias deben contar con programas de recolección y elaboración de estadísticas que permitan elaborar una batería de datos pertinentes. Cabe considerar que, en este enfoque de ciclos cortos, trabajar con períodos quinquenales puede generar una ventaja al contribuir a evitar presiones de las provincias o de la Nación misma que busquen cerrar sus cuentas fiscales recurriendo a variaciones en la pauta tributaria (i.e. base imponible, alícuotas, asignaciones no automáticas) que hagan más complicado el 'laberinto' fiscal y de la CFI.

**Habría entonces un ajuste de los montos a coparticipar que operaría en el margen, mejorando la correspondencia fiscal marginal, derivado del hecho que los nuevos coeficientes de reparto se aplicarían solamente a los incrementos de recaudación fiscal total y este aumento se mediría sobre el año base. El mecanismo requiere que la distribución secundaria del antiguo régimen mantenga constante los datos del año base. Sólo los incrementos respecto de la base se moverían. Adicionalmente, el diseño de esta nueva ley convenio deberá prever que ninguna provincia disminuya el monto total de CFI, ajustado por inflación, que recibió en el año base.**

La propia CN 1994 en su artículo 75, inc.2 crea las condiciones para que un conjunto suficiente de provincias pueda abortar el proceso de sanción de una nueva ley convenio. En efecto, sostiene la CN que "La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias". **Es curiosa la disposición constitucional. Aunque la ley fuera aprobada con mayoría absoluta de miembros de la cámara de senadores, cuyos integrantes representan a las provincias y con mayoría absoluta de diputados, cuyos miembros representan a la población de las provincias, la CN determina que dicha ley deberá ser "aprobada por las provincias". Esto remite a que los parlamentos de las provincias deberán aprobar la ley y, en definitiva, todo el trámite queda sometido a la unanimidad de votos favorables en todo el país.** Basta que una sola provincia rechace la ley convenio para que esta no se pueda sancionar. Del lado positivo establece que no se necesita unanimidad ni consenso en el Senado de la Nación para aprobar la ley y que es suficiente la mayoría absoluta de todos los miembros de ambas cámaras y, asimismo, indica que los regímenes de coparticipación se deberán dictar a partir de acuerdos entre Nación y provincias. Si bien no menciona a la CABA, se entiende que es parte contratante de los acuerdos porque la CN así lo indica en varios párrafos del inciso 2, del artículo 75.

***Arreglo del Laberinto Fiscal y el Consecuente Laberinto de la CFI***

En este libro hemos analizado el llamado 'laberinto fiscal', una trama enredada de manejo de aquellos tributos que cobra la Nación y que se destinan parcialmente a la CFI, al financiamiento del Sistema de Seguridad Social y la ANSES, que remite fondos a las provincias siendo alguno de ellos de asignación específica, que en numerosos impuestos responde a una base imponible particular y que fueron creados para sostener alguna actividad cultural y también aplica recursos para uso de la Nación. El 'laberinto' no sólo es tal por la variedad de destinos, sino que combina un grupo numeroso de tributos, demasiados para su administración eficiente por el sector público y también por el privado que es el que, además, sufre la presión tributaria, con una alícuota y una asignación, ambas, extremadamente variables en el tiempo, en realidad casi no pasa año en que se modifiquen la alícuota y el destino de la recaudación. **Dictar una nueva ley convenio no solo cumple con el mandato de la CN 1994 sino que es una oportunidad para terminar con el 'laberinto' y racionalizar la estructura tributaria, simplificarla y transparentarla.**

La puntualización simple del 'laberinto' y su opacidad consideradas en el capítulo XVI permite ver que cuatro impuestos concentran casi dos tercios de la recaudación nacional (i.e. Ganancias, IVA, Combustibles y a los Créditos y Débitos Bancarios; los Derechos de Exportación e Importación pesan un 11,0 % y los aportes personales y patronales al Sistema de Seguridad Social cubren el 22,4 % del total recaudado. El monto restante responde a dieciocho (18) otros tributos, de los que quince (15) son meramente cajas de recaudación de actividades extremadamente específicas. **Este cúmulo de impuestos no solamente ignora las ventajas de la 'unidad de caja' para la administración del gasto del producido a través de la recaudación, sino que dificulta el seguimiento de la burocracia estatal responsable y es una carga para las empresas que deben liquidarlo y un peso financiero oculto para las personas.**

Los 'pactos fiscales' analizados en los capítulos XIII y XIV no sirvieron para reordenar la matriz de recaudación nacional, ni para coordinar impuestos con las provincias a pesar de la contundencia de la CN respecto a la concurrencia entre Nación y Provincia. Además, en los hechos, ninguno fue realmente un 'pacto' sino más bien una consagración del poder de la Nación respecto a la débil autonomía financiera de las provincias.

El seguimiento de los datos estadísticos que compila y publica la Comisión Federal de Impuestos es una tarea compleja, no por la precisión ni por demoras u ocultamientos, los datos están consignados correctamente y la Comisión actúa profesionalmente en el tema, sino por el 'laberinto de la CFI' que no es más que un desprendimiento del 'laberinto fiscal'. Precisamente en la estadística de la Comisión Federal de Impuestos los tributos coparticipables deben compartir espacio con asignaciones ad hoc que se agregaron y que en algunos casos desdoblaron el destino de los recursos, una parte va a la CFI según ley de 1988 y otra se maneja por asignación específica y, para peor, de tanto en tanto estas cambian alícuotas y/o usos. Por ejemplo, para financiar la transferencia de servicios educativos que se hizo a las provincias en 1992 sin entrega de los recursos presupuestarios pertinentes, en el año 2005 se dictó la ley de

Financiamiento Educativo que asegura fondos a las provincias que surgen de una reasignación de la masa bruta coparticipable y que se distribuyen según lo dispone la ley 23.548 de 1988.



## XXXVI - Nueva Ley Convenio: la Propuesta

### *Planteo*

La CN 1994 informa con claridad los requerimientos para la nueva ley convenio que ordenó dictar antes de diciembre de 1996, aún pendiente. La equidad y solidaridad, la demanda de impulsar la ‘convergencia’ al desarrollo económico y social del país, la automaticidad de las transferencias de la CFI y otros designios fueron visiblemente expuestos en el texto constitucional. La propuesta de la nueva ley deberá necesariamente contemplar la Constitución. Pero además la CN contempló formas de reducir errores o abusos de la política fiscal nacional. En este punto indica que “No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso”. No podrá repetirse el caso emblemático de la transferencia de servicios educativos y un conjunto de servicios de atención de la salud a las provincias dispuesto en 1992. **También establece y otorga rango constitucional a un Organismo Fiscal Federal, al que le adjudica la competencia de controlar y fiscalizar la ejecución** de todo lo que se establece en el inciso 2 del artículo 75, respecto a la CFI. Dice la CN que una ley reglamentará esta decisión constitucional y “deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición”.

Lo expresado en los dos párrafos precedentes muestra aspectos precautorios en la CN sobre la puesta en práctica de un nuevo sistema de CFI. También es cauta y precavida la CN cuando en el inciso 3 del artículo 75 deja abierta una puerta para que la Administración Pública (la Nación) pueda “Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado”, pero determina que esto sólo se puede llevar a cabo “por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara”. En el mismo rango de ordenamiento y puntualización, la CN habilita al Poder Ejecutivo de la nación a asignar fondos a las provincias y, si bien no se la menciona específicamente, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, bajo el formato de “subsidios del Tesoro nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”.

### ***La Distribución Primaria en la CFI***

Algunos principios básicos que han sido incluidos en la CN 1994, dominan la formulación de un nuevo régimen de CFI. Por ejemplo, la automaticidad en la remisión de fondos a las provincias y a la CABA. Otros surgen de la experiencia en la aplicación de las normas de la CFI y la propia estructura impositiva del país y deben ser expresamente contemplados en la nueva ley convenio y ser parte activa en la aplicación. Tal el caso de ‘transparencia y simplicidad’ como atributos del nuevo sistema, que se forman a partir de establecer reglas de juego claras, consensuadas entre las partes contratantes y estables en el tiempo y que a su vez otorgan previsibilidad a la CFI.

**La estabilidad y la credibilidad en el sistema federal de gobierno y la eficiencia y eficacia de su funcionamiento necesitan de un sistema de CFI que se sostenga con independencia de los ciclos macroeconómicos y de los ajustes coyunturales en la política fiscal. En este orden de cosas, la definición de un período de vigencia de la ley convenio puede ayudar a estabilizar y transparentar el mecanismo de reparto. El tiempo exacto debería definirse dentro de la nueva ley convenio y formar parte de la discusión sobre coeficientes de reparto en la distribución primaria y de los coeficientes de prorrato en la distribución secundaria de la CFI.**

Prima facie pareciera que para una sociedad y una economía tan cambiante como la del país, sujeta a los vaivenes de la “restricción externa” y a los desequilibrios macroeconómicos endémicos, ambos responsables de las veinte caídas del PBI per cápita operadas entre 1975 y 2019, resultaría útil contar con una ley revisable en cada ocasión que se crea necesaria. Sin embargo, este mecanismo flexible de la norma, justamente por las características del país, sería negativo para el funcionamiento del federalismo y del FF. La ‘natural’ inestabilidad de la economía necesita algunas balizas que ayuden a anclar la economía y una de ellas, federal, constitucional y racional es la CFI. En este contexto, un período de cinco años de vigencia garantizada de los coeficientes de reparto, asistirían para el mejor desempeño fiscal de la Nación, resultado primario del balance y de las jurisdicciones subnacionales, tan dependientes de los recursos del Tesoro. Un lustro es un tiempo que puede combinar razonablemente flexibilidad y previsibilidad.

El sistema de reparto, sobre todo la distribución secundaria, es altamente dependiente de informaciones económicas y sociales que alimenten la formulación de indicadores de la economía y de las finanzas públicas y estos son muy limitados. **Habría que prever una intervención activa del INDEC y de las organizaciones provinciales de estadística en la formulación de un paquete ad hoc de mediciones a utilizar para definir los parámetros de reparto. Los detalles deberían discutirse en la preparación de la nueva ley convenio.** Si la inestabilidad macroeconómica de los últimos 45 años se mantuviera, en este lapso decenal podría suceder que hubiera al menos cuatro episodios anuales de recesión, con su impacto en la recaudación y su consecuente efecto en el financiamiento de la actividad provincial y regional, además de la propia de la Nación, como institución.

Pero también sería un período de previsibilidad suficiente para orientar decisiones de la sociedad y, más aún, permitiría disponer de estadísticas censales imprescindibles.

Más allá de estas condiciones de base para la imposición y administración de un nuevo sistema de CFI, el punto crítico es la determinación del coeficiente de reparto entre Nación y las provincias más la CABA. Aproximarse a esta definición requiere conocer y revisar en detalle los datos de la Tabla III (Capítulo XXV) y asumir porcentajes reales de CFI. En paralelo debe debatirse y

consensuar el plano de las funciones de los distintos niveles de gobierno (i.e. Nación, Provincias y Municipios), los conceptos y los alcances.

**La revisión de los coeficientes de reparto para la distribución primaria y la secundaria establecidos en 1988 es una tarea pendiente. No hubo ninguna razón fundada en la economía política para establecer los porcentajes ‘fijos’ de 1988, vigentes actualmente. Tampoco hubo estrategia económica y fiscal alguna para mantenerlos hasta hoy.** El campo está abierto para la elección de un porcentaje de reparto primario. Sin embargo, la CN ha mandado usar un criterio económico de toda racionalidad: “La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas...”. Así, lo que corresponde para cumplir con la Constitución Nacional y para fundar en la política económica y fiscal la elección de un coeficiente, es que este cubra totalmente las necesidades de gasto según las “competencias, servicios y funciones” de la Nación y de las provincias más la CABA. **Mientras no se expliciten de manera taxativa y fundada las funciones de gasto, no será posible determinar los porcentajes y cualquier cifra que se adopte será ilegal (Cf. CN 1994, art. 75, inc 2) e ilegítima.** Sí se puede analizar el caso remitiendo a la situación actual y de los últimos años en materia de cuentas del sector público. En este último caso, la evidencia dice que la Nación, el Tesoro de la Nación, viene operando con un fuerte déficit fiscal primario y, en los últimos tres años, con un déficit adicional financiero, derivado de la deuda contraída en moneda extranjera de reserva.

Con esto se está reconociendo que la gravedad de las cuentas públicas del Tesoro de la Nación no solo es crítica por el porcentaje que retiene de la CFI, sino porque sus gastos corrientes son excesivos y se caracterizan por tener una alta proporción de rubros rígidos a la baja, como los salarios de los empleados públicos, las prestaciones de la previsión social y los subsidios sociales que, en conjunto, abarcan el 80 % del gasto.

En este cómputo las cesiones de porcentajes de impuestos en favor de ANSES, revisadas más arriba en el texto, no se atribuyen a la Nación, debido a que las prestaciones de ANSES son básicamente del país (vg. AUH, jubilaciones, pensiones y otros planes de asistencia). En el caso de provincias que retuvieron sus cajas de jubilación, una parte sustancial se sostiene con aportes de la CFI, distribución secundaria. Para recordar, según los datos de Tabla III del capítulo XXV, la ANSES recibe el 22,4 % de la recaudación impositiva total de AFIP. Por último, no olvidar que la ANSES también se queda con el 3 % de la masa bruta y la retira antes de la coparticipación lo que, en realidad, reduce la masa bruta a coparticipar. **Por todo esto, no es razonable simplemente plantear si entre Nación y provincias más CABA hay que repartir la Masa Bruta por mitades, o entregar un 60 % a las provincias o un 40 %. Hay que contabilizar las funciones de gasto de cada contraparte y ver cómo se financia, teniendo en cuenta que no se puede aumentar la presión tributaria. Aunque se debería encarar un serio ataque a la evasión.**

## ***La Distribución Secundaria en la CFI***

**La distribución secundaria de la CFI también encuentra en la Constitución Nacional 1994, artículo 75, inciso 2, lineamientos a los que deberá atenerse la nueva ley convenio y pautas para la organización de la distribución secundaria.**

En primer lugar, la manda constitucional despliega una lógica económica que comienza, como se vio en la sección anterior, con los criterios de definición de la distribución primaria a los que vincula directamente con las funciones de gastos que asuma la Nación y las que recaigan en las jurisdicciones subnacionales. Claramente, según se gaste se deberán asignar las transferencias y en el caso de la distribución secundaria, aquella que se organiza entre las provincias y la CABA, la CN reclama el uso de “criterios objetivos de reparto” que deben responder a un contexto de “equidad y solidaridad”. **Más aún, la CN enfatiza estas condiciones al ordenar que el objetivo final sea acceder a un “grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”, un criterio de ‘convergencia’.** En segundo término, los “criterios objetivos de prorrato” entre provincias y la CABA de los fondos de la CFI, cumplirían el requerimiento de equidad y solidaridad: (i) ‘Criterio devolutivo’, cercano a la equidad; (ii) ‘Criterio Redistributivo’, cubriendo la solidaridad y (iii) ‘Criterio de Incentivos’, asegurando tanto la equidad como la solidaridad. Justamente una distribución de CFI equitativa está vinculada con el criterio devolutivo, que consiste en devolver a las provincias y a la CABA sus aportes a la economía nacional. Estos pueden estar relacionados con la recaudación de impuestos que efectúa la Nación y que se generan a partir de actividades productivas localizadas en una o varias provincias. Otro aporte claro se concreta en las exportaciones, cuyo origen y procedencia viene de las provincias y son las que proveen reservas internacionales al Banco Central.

Un tercer aspecto de la equidad se relaciona con la población que habita en cada provincia, dado que la dimensión de los servicios esenciales que reclama la sociedad (vg. educación, atención de la salud, seguridad, administración de justicia) demandan recursos en función del tamaño de la población. Una aproximación a una asignación equitativa de fondos necesitaría basarse en ponderar el número de habitantes por la dotación de recursos, el stock de capital reproductivo y los ingresos por habitante de cada provincia. Esto y todos los casos de uso de indicadores objetivos, necesitan de la disponibilidad de informaciones de valor estadístico, confiables, controlables y computables en modo continuo. El concepto de equidad, en esta visión, remite a distribuir recursos de la CFI en función de cada habitante y su calidad de vida.

Otra forma de cumplir el concepto de equidad es que la asignación de recursos de la CFI per cápita sea proporcionalmente similar en cada provincia y en la CABA, porque así el porcentaje de masa bruta coparticipable que se asigna a una provincia resultaría ser equivalente al porcentaje de población de dicha provincia. Se combina así el principio de equidad con el criterio redistributivo y habría una mayor correspondencia fiscal horizontal.

La fundamentación del ‘criterio redistributivo’ a utilizar para ordenar la distribución secundaria prácticamente no necesita explicación, simplemente deviene de la estructura ‘heterogénea’ del país según se la clasifica considerando el PBG per cápita de las provincias y de sus agrupamientos en regiones. Obviamente, el peso de la CFI en función de generar una economía equitativa y solidaria no es determinante. Sin embargo, dada la intensidad del desequilibrio fiscal vertical en todas las jurisdicciones subnacionales, la CFI entregada con sesgo a aumentarla relativamente respecto de la situación actual, asistiría en el reordenamiento de las finanzas provinciales y sería un contribuyente a una mejor administración de los recursos. En síntesis, **el ‘criterio redistributivo’, que va de consuno con la solidaridad, requiere entregar más fondos a las provincias más pobres, con mayor desigualdad de ingresos y de calidad de vida, que los recursos que se transfieren a las provincias de mayor nivel de vida.** El ajuste fino de este principio necesita de indicadores apropiados y de un relevamiento de la situación. Prima facie, el conurbano de la provincia de Buenos Aires, que concentra en los 24 partidos que lo a nada menos que la cuarta parte de la población del país, quizás sea el lugar al que prestarle la mayor atención, por su propio peso y como efecto demostración sobre el resto del país. Si bien las transferencias para redistribución se explican en función del objetivo de asegurar niveles mínimos de provisión de bienes que provee el sector público, bienes de “mérito” que se ofrecen por fuera del sistema de mercado, como son los que privilegia la CFI, en un contexto de reducido pero variado desequilibrio fiscal vertical, su objetivo general es aumentar la correspondencia fiscal horizontal.

Finalmente, **el ‘criterio de incentivos’ se relaciona, justamente, con el propósito de que la CFI actúe como catalizadora de un proceso que aumente la recaudación tributaria en cada distrito, pero también que racionalice el gasto público provincial inclinándolo hacia el financiamiento de actividades productivas y generadoras de empleo privado.** Esto posibilitará que pueda encararse un proceso de reducción de la planta de empleo público que, más allá que entre 2005 y 2015 creció en todos los niveles de gobierno, lo hizo con mayor intensidad en las provincias y en los municipios. Cabe notar que el aumento de empleo público entre 2016 y 2019 se concentró en provincias y municipios, porque la Administración Pública Nacional redujo su plantel. El nuevo régimen debe contribuir a mejorar la eficiencia no solo de los tributos, sino también del propio gasto público.

**Además, la CFI debe premiar el esfuerzo tributario local y considerar una nueva serie de indicadores medibles para mejorar la calidad del gasto provincial, a saber, (i) mejora en la cobertura y calidad de la educación; (ii) mejora en la cobertura y calidad sanitaria; (iii) disminución de los delitos y (iv) reducción de los accidentes viales; estos dos últimos objetivos simplemente indican la necesidad de contar con más seguridad. Es importante que existan incentivos fuertes para mejorar la vida de la gente. Las provincias deben ser alentadas con una mejor coparticipación para que cumplan más eficazmente sus indelegables responsabilidades en educación, salud y seguridad. El nuevo régimen de CFI**

**podría convertirse así en una pieza clave de una nueva política fiscal, que procure no solo la eficiencia del gasto público, sino que también contribuya a construir una sociedad más inclusiva y con igualdad de oportunidades.**

**Un tema que debe determinarse, a partir de estudios de detalle, es la definición de las proporciones que deberían asumir los tres criterios mencionados.** Obviamente el caso de un tercio para cada uno sería simple, pero quizás debiera darse un poco más de peso a los Incentivos, que apuntan a una mejora estructural de las finanzas provinciales. Sin embargo, tienen tanta relevancia la equidad y la solidaridad (i.e. devolución y redistribución), quizás por la ausencia de estos atributos en el país por largas décadas, que no sea socialmente validable que no se les dé al menos un pie de igualdad. Otro aspecto de la distribución secundaria, clave, por cierto, es la selección y/o construcción de los indicadores objetivos que deberían utilizarse para llevar a la práctica los criterios de asignación de CFI aquí explicitados.

**La Argentina no dispone de una base estadística exactamente aplicable a la CFI. Generalmente habrá que recurrir a datos ya procesados y, quizás, a utilizar informaciones de otras dependencias de la administración pública nacional, como las que tiene o podría fácilmente tener la AFIP en sus dos versiones, DGi y Aduana que, respetando el principio de secreto de los datos y no identificación individual, serían más que necesarias para el dictado de una nueva ley de coparticipación.**

**Claro que existen y se publican estadísticas de Cuentas Nacionales, pero el nivel de agregación en general no contempla la división política del país.** Además, no se publican, salvo alguna aparición esporádica, datos que vayan más allá de la clasificación de actividades CIIU a dos o tres dígitos, cuando está disponible una apertura a cuatro dígitos. Para el caso de Cuentas Sociales y Económicas de grandes agregados en provincias y en la CABA, como el Producto Bruto Geográfico (PBG), se necesita que haya una coordinación entre estas y el INDEC, de modo que se lleve a cabo la construcción anual al menos de este agregado, con un nivel de apertura sectorial que permita su utilización para la política económica. Actualmente, algunos distritos informan PBG, pero ninguno explica su metodología y entre las provincias y la CABA no hay ninguna seguridad de que sus estimaciones sean compatibles y, por ende, sumables y comparables. En el mismo orden de limitaciones está el caso del Valor Bruto de Producción a precios básicos (VBP), que ni siquiera se menciona en los escasos informes provinciales.

Cabe notar que en muchos casos en que se sugiere usar el PBI como indicador objetivo, debiera en realidad utilizarse el VBP (Valor Bruto de Producción). Por ejemplo, en los indicadores que apunten a racionalizar el gasto público, dado que el PBI, que no es otra cosa que el Valor Agregado Bruto (i.e. VAB es la suma de salarios, utilidades del capital empresario, rentas de los establecimientos e intereses de los capitales invertidos) cuando se remite a cuentas del sector público, por ejemplo el gasto, la utilización de PBI introduce una redundancia porque este es en

gran parte, justamente, salarios, mientras que el VBP mide producción a precios de planta, fábrica o establecimiento agropecuario o minero. El caso de estadísticas laborales sigue el mismo camino de apertura por debajo de lo necesario, aunque los datos provenientes del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) son mejores que los de las Cuentas Nacionales. La Encuesta Permanente de Hogares (EPH continua) que publica el INDEC se lleva a cabo en períodos regulares y se dispone de los microdatos, lo que la convierte en una herramienta imprescindible para conocer la situación socio económica de los distritos. En cambio, datos esenciales como el de Necesidades Básicas Insatisfechas no se pueden disponer sino a partir de censos y, la experiencia de los últimos quince años es negativa para este propósito. El Censo Nacional Agropecuario último y disponible y confiable data de 2001. El de 2010 fue un fracaso y no existe publicación alguna. Hay uno en proceso en el INDEC, pero tampoco se cree que sea totalmente confiable. El Censo Económico Nacional de 2004, relevó datos de 2003 y más allá que genera algunas informaciones, pocas, agregadas y con bajo nivel de confiabilidad, sufre el problema de haber encuestado en un año de crisis económica grave y por lo tanto sus datos están condicionados. Además, es el último disponible. La Argentina no sigue el calendario mundial coordinado por las Naciones Unidas y esto atenta contra la disponibilidad regular de información económicas y sociales.

**Un tema crucial para la elaboración de la nueva ley convenio es la posibilidad de poder cuantificar las funciones de gasto de las provincias, la CABA y la Nación, que es la base de la distribución primaria. Contar con datos confiables de ‘necesidades de gasto’.** En paralelo y por la misma razón, medir la ‘capacidad fiscal’ de los distritos subnacionales y de la Nación, requiere encarar un estudio de magnitud, a partir del cual se facilite la elaboración permanente de este indicador. Vinculado a este tema surge el de la ‘evasión’ de impuestos, el primero de los aspectos a encarar para aumentar los ingresos fiscales de la Nación y de las provincias y la CABA. El INDEC en la Cuenta de Ingresos y Gastos que publica presenta una estimación de la evasión.

En síntesis y reiterando análisis presentados más arriba, **además de analizar en mayor detalle los criterios de distribución secundaria, hay que encarar la elaboración de estadísticas que permitan aplicar los criterios citados. En breve, quizás lo más razonable a fin de maximizar el valor social de los recursos transferidos desde la Nación a las unidades subnacionales bajo la forma de CFI, sea construir un polinomio que opere la CFI con (i) coeficientes devolutivos, que otorgan una cobertura de ‘equidad’ a las provincias y a la CABA; (ii) que sume coeficientes redistributivos, que asistan a la ‘convergencia’, asumiendo largos plazos anuales para que estos produzcan efectos notorios en el ingreso medio de los habitantes y, finalmente, (iii) coeficientes que sean ‘incentivos’ para lograr la mejor cobertura posible de los servicios transferidos a las unidades subnacionales bajo el criterio de subsidiaridad (i.e. educación, salud y seguridad) y, además, reduzcan el desequilibrio vertical en las provincias, aumentando su autonomía fiscal e incentiven la**

**búsqueda de mayor correspondencia fiscal provincial.** Un tema institucional que también debe abordarse en el proceso de elaborar una nueva ley convenio es el de la Autoridad de Aplicación. La CN 1994 indica que el control y seguimiento del cumplimiento de la ley estará a cargo de un Organismo Fiscal Federal y que la propia ley convenio reglamentará su funcionamiento. Actualmente la tarea parecería estar bajo responsabilidad de la Comisión Federal de Impuestos, que publica diligentemente los datos por distrito y por fuente de la CFI.

En el ministerio de Economía o en la secretaría de Hacienda, depende de qué organigrama esté prevaleciendo, la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP), lleva variados conjuntos estadísticos de ingresos y gastos y publica la estadística de Recursos de Origen Nacional (RON) por provincia, que suma a la CFI otros aportes financieros de origen tributario y no tributario. El ministerio de Interior, desde hace años y bajo cualquier denominación organizacional, incluye a la Secretaría de Provincias con dos subsecretarías y la Dirección General de Relaciones con las Provincias y Municipios. También debe coordinarse su tarea para contribuir efectivamente a la mejor instrumentación de la coparticipación federal de impuestos.

El caso es importante y la solución deberá encontrarse en las discusiones de preparación de la ley convenio. No es de solución sencilla, pero la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal de la Subsecretaría de Ingresos Públicos, que lleva estos temas desde hace décadas y publica las informaciones con visión federal, pudiera ser el pivote de apoyo al Organismo Fiscal Federal que refiere la CN. Finalmente, al mismo tiempo, cuando se discuta el nuevo régimen de coparticipación es crucial tomar en cuenta la lección de la crisis mundial de 2008/2013 y diseñar e implementar un fondo anticíclico, ya que la constitución de un fondo de esta naturaleza permitirá a las provincias que su coparticipación no se vea muy afectada en la fase recesiva del ciclo económico.

**Desde ya que la aplicación de indicadores objetivos sería un sensible progreso sobre la situación actual, en la cual la distribución secundaria es por coeficientes ‘fijos’ que rigen desde 1988 y no han prestado ninguna atención a los cambios ocurridos en los últimos 30 años.** La aplicación de coeficientes fijos por tantos años impide que la distribución secundaria apunte a corregir fenómenos crecientes de desigualdad y de exclusión social.



## CONCLUSIONES

El libro explica y reafirma la necesidad de sancionar una nueva ley convenio de CFI, cumpliendo con los dictados de la CN de 1994, ajustando el nuevo régimen al cumplimiento de los criterios de eficiencia, eficacia y equidad distributiva que están ínsitos en el mandato constitucional. Una tarea sin dudas difícil que requerirá de un consenso federal absoluto, dado que la propia CN 1994 reserva a las provincias su aprobación final, pero un objetivo que de no concretarse trabaré la posibilidad de ejecutar una política de integración territorial, de cohesión social y de desarrollo económico para el país.

El **primer punto de un nuevo sistema de CFI** es ajustar la asignación de recursos al criterio de 'unidad de caja', para lo cual es imprescindible simplificar el 'laberinto fiscal' y a la vez resolver el 'laberinto de la coparticipación', volviendo transparente un mecanismo que actualmente resulta arduo de entender y seguir.

Un **segundo tema** es determinar la conformación de la masa bruta coparticipable, sumando a ella todos los tributos que recauda el Tesoro de la Nación, incluyendo los que gravan el comercio exterior que, desde 1853, la CN adjudica al gobierno federal. Para ello habrá que encontrar un camino que habilite la adopción de la medida sin vulnerar la decisión constitucional. Pero señalar este caso responde al concepto de coparticipar todos los impuestos federales.

Un **tercer aspecto**, claramente determinado en la CN 1994, es definir la distribución primaria (i.e. fondos para el Tesoro de la Nación y para las provincias más CABA) según las funciones de gasto que asuman ambos ámbitos. En realidad, esta asignación implica partir las aguas entre las finalidades del gobierno federal y las unidades constitutivas de la Nación. En principio y siguiendo el criterio de subsidiariedad, las responsabilidades de educación, salud y seguridad deberían recaer en las provincias y la CABA, mientras que el Tesoro de la Nación debe asegurar la CFI asignando los recursos a coparticipar que aseguren una provisión de esos servicios con niveles de excelencia.

En este tema de la determinación de funciones de gasto público entre el gobierno central y las provincias, es necesario definir los recursos destinados a servicios administrativos del gasto de la Administración Pública Nacional, como ser los referidos a la justicia, a la seguridad exterior e interior, a la protección del ambiente y al uso racional de los recursos naturales y también a consensuar los gastos en la aplicación y sostenimiento de las políticas sectoriales, regionales y comerciales doméstica y externa. Esto es una tarea abandonada hace ya décadas, pero imprescindible si se quiere poner en práctica un FF que impulse el desarrollo del país y forme una sociedad con igualdad de oportunidades para los habitantes. La cohesión social y la integración del territorio son un deber para la sociedad y sus gobernantes.

En **cuarto lugar** y en el ámbito de la CFI la nueva ley convenio debe asumir la responsabilidad de impulsar un aumento de la correspondencia fiscal. Si bien todos los países federales carecen de correspondencia absoluta, los ejemplos de la ejecución del FF presentados en el libro (i.e. Alemania, Australia, Brasil y Canadá) dan cuenta de que la CFI que allí se opera, es complementada por el segmento del gasto federal y de un modo relevante en el gasto público total. Sin embargo, es claro que una correspondencia fiscal significativa entre Tesoro de la Nación y provincias más CABA depende del desarrollo económico de las regiones del país. No hay posibilidades reales si la heterogeneidad de PBG entre el 'centro', el NEA, el NOA, Cuyo, la Patagonia y la CABA se mantiene en los términos actuales que, por otra parte, vienen de más de cuatro décadas atrás.

En **quinto término**, la propuesta expresa que la nueva ley convenio debe asignar recursos atendiendo a resolver los desequilibrios verticales y horizontales en la CFI. La distribución secundaria de recursos de la CFI es clave para el sostenimiento de una sociedad solidaria y para habilitar políticas de equiparación social y regional.

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

# ANEXO TABLAS

## INDICE DE TABLAS Y GRAFICOS DEL TEXTO

**TABLA 1 CRONOGRAMA CFI – DISTRIBUCIÓN PRIMARIA – 1980 a 1999**  
**En % de la “masa bruta” salvo indicación específica**

	<b>1984</b>	<b>1988</b>	<b>1999</b>
<b>Nación</b>	<b>48,5</b>	<b>42,34</b>	<b>53</b>
<b>Provincias y CABA</b>	<b>48,5</b>	<b>56,66</b>	<b>NC</b>
<b>Provincias</b>	<b>NC</b>	<b>NC</b>	<b>47</b>
<b>CABA</b>	<b>NC</b>	<b>NC</b>	<b>Monto en \$ igual a 1987 en valor real</b>
<b>Fondos Regionales y similares</b>	<b>3,0</b>	<b>NC</b>	<b>NC</b>

**NOTAS - 1980:** Reforma Impositiva ley 22.293 y modificación IVA (ampliación base imponible y aumento alícuota de 13 % a 25 %; continúa vigente la ley 20.221 hasta 1984; **1985 a 1987**, el país carece de normativa de Coparticipación y la Nación asigna recursos a las provincias a través de Aportes del Tesoro Nacional y, en los hechos, se rompe la CFI; **1988:** ley 23.548, transitoria y de aplicabilidad en 1988 y 1989, es la norma que continúa rigiendo la CFI actualmente, aunque numerosas disposiciones tributarias y no tributarias (vg. ATN, asignaciones específicas y “pactos fiscales”) han venido vulnerando sus disposiciones; un 2 % por fuera de la CFI se entrega a la Capital Federal (1,57 pp) y a las provincias de Chubut, Neuquén y Santa Cruz el saldo por partes iguales; la ley establece que las provincias no pueden recibir menos que el 34 % de todos los impuestos, coparticipables o no. Se coparticipan IVA (89 %); Ganancias (64%); Internos, Ganancia Mínima Presunta, Intereses Pagados y Premios (100 %);  
**FUENTE –** Autores en base a Infoleg, Secretaría de Hacienda y Comisión Federal de Impuestos

**TABLA 2 EVOLUCIÓN DE LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA – ASIGNACIÓN A PROVINCIAS**

	1935	1947	1959	1973	1988
<b>leyes</b>	12.139 Internos 12.143 Ventas 12.147 Réditos	12.956	14.788	20.221	23.548
<b>CFI/Masa Bruta</b>	17,5 %	21 %	42 %	48,5 %	54,66%+2%
<b>Criterios</b>	<b>Ponderador</b>  1.Población 30% 2.Gastos Pcia t-1 = 30% 3.Ingresos Pcia t-1= 30 % 4.Recaudación Ventas y Réditos cada pcia 10 %	<b>Ponderador I-Para 19 %</b>  1.Población 30% 2.Gastos Pcia t-1 = 30% 3.Ingresos Pcia t-1 = 30 % 4.Recaudación Ventas y Réditos cada pcia 10 %  <b>II-Para 2 %</b> La inversa de la población de c/provincia	<b>Ponderador</b>  1.Población 25 % 2.Gastos Pcia 25 % 3.Recursos Pcia 25 % 4.Partes Iguales 25 %	<b>Ponderador</b>  1.Población 65% 2.Brecha Desarrollo 25 % 3.Dispersión Población 10%	<b>Coefficientes Fijos</b>  Pcia. Bs As – 21,50%  Santa Fe – 9,28 % Córdoba – 9,22 % Mendoza – 4,33 % Resto Pcias.- 55,67 %  Cap.Fed. – Igual monto en pesos que en 1987, manteniendo el valor real.
<b>No Coparticipables</b>					
<b>Impuestos a Exportaciones/Importaciones</b>	100 %	100 %	100 %	100 %	nc
<b>Beneficios Extraordinarios</b>	100	nc	nc	nc	nc

NOTA – Entre 1935 y 1955 la CFI se distribuía entre 14 provincias y la Nación asumía los Territorio Nacionales; a partir de 1955 el único Territorio Nacional fue Tierra del Fuego; En 1943 (dato que no se explicita en columna) se mantiene el criterio de los ponderadores de 1935, pero se agregan dos nuevos impuestos a los vigentes de 1935: Ganancias Eventuales, que se coparticipa del mismo modo que el método de 1935 y Beneficios Extraordinarios, que no se coparticipa; En 1973, la Brecha se mide como la diferencia entre Provincia y el promedio Capital Federal - Provincia Bs.As. en (i) Calidad de Vivienda, (ii) Automotores por habitantes y (iii) nivel educativo y en cuanto a la Dispersión de Población se define como provincias por debajo de la media nacional. FUENTE - Autores

**TABLA 3 COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS PER CÁPITA****Índice: Total Provincias = 100**

	<b>1935</b>	<b>1946</b>
<b>Capital Federal</b>	<b>24</b>	<b>43</b>
<b>Buenos Aires</b>	<b>73</b>	<b>101</b>
<b>Santa Fe</b>	<b>107</b>	<b>108</b>
<b>Córdoba</b>	<b>92</b>	<b>92</b>
<b>Mendoza</b>	<b>510</b>	<b>243</b>
<b>San Juan</b>	<b>512</b>	<b>233</b>
<b>San Luis</b>	<b>46</b>	<b>127</b>
<b>Entre Ríos</b>	<b>69</b>	<b>100</b>
<b>Tucumán</b>	<b>229</b>	<b>151</b>
<b>Salta</b>	<b>121</b>	<b>95</b>
<b>La Rioja</b>	<b>67</b>	<b>113</b>
<b>Catamarca</b>	<b>45</b>	<b>110</b>
<b>Corrientes</b>	<b>48</b>	<b>111</b>
<b>Jujuy</b>	<b>236</b>	<b>145</b>
<b>Santiago del Estero</b>	<b>56</b>	<b>91</b>

Fuente: Elaboración propia en base a A. Porto, 2004

**TABLA 4 EVOLUCION RECURSOS DE COPARTICIPACIÓN – ley 14.788 (1959)****Distribución Secundaria – en %**

	<b>1958</b>	<b>1959</b>	<b>1972</b>
<b>Capital Federal</b>	<b>19,1</b>	<b>17,6</b>	<b>6,9</b>
<b>Provincia Buenos Aires</b>	<b>29,2</b>	<b>22,7</b>	<b>29,5</b>
<b>Santa Fe</b>	<b>9,7</b>	<b>8,3</b>	<b>8,3</b>
<b>Córdoba</b>	<b>6,6</b>	<b>7,3</b>	<b>7,8</b>
<b>Mendoza</b>	<b>4,5</b>	<b>4,6</b>	<b>5,1</b>
<b>Resto Provincias</b>	<b>30,9</b>	<b>39,5</b>	<b>42,4</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia en base a A. Porto, 2004

**TABLA 5 COEFICIENTES FIJOS DE PRORRATEO POR PROVINCIA****LEY 23.548 (1988)**

<b>PROVINCIAS</b>	<b>COEFICIENTE %</b>
<b>Buenos Aires</b>	<b>19,93</b>
<b>Catamarca</b>	<b>2,86</b>
<b>Córdoba</b>	<b>9,22</b>
<b>Corrientes</b>	<b>3,86</b>
<b>Chaco</b>	<b>5,18</b>
<b>Chubut</b>	<b>1,38</b>
<b>Entre Ríos</b>	<b>5,07</b>
<b>Formosa</b>	<b>3,78</b>
<b>Jujuy</b>	<b>2,95</b>
<b>La Pampa</b>	<b>1,95</b>
<b>La Rioja</b>	<b>2,15</b>
<b>Mendoza</b>	<b>4,33</b>
<b>Misiones</b>	<b>3,43</b>
<b>Neuquén</b>	<b>1,54</b>
<b>Río Negro</b>	<b>2,62</b>
<b>Salta</b>	<b>3,98</b>
<b>San Juan</b>	<b>3,51</b>
<b>San Luis</b>	<b>2,37</b>
<b>Santa Cruz</b>	<b>1,38</b>
<b>Santa Fe</b>	<b>9,38</b>
<b>Santiago del Estero</b>	<b>4,29</b>
<b>Tucumán</b>	<b>4,94</b>
<b>Total</b>	<b>54,66</b>

NOTA – Además, la provincia de Buenos Aires recibe un 1,5701 % y las provincias de Chubut, Neuquén y Santa Cruz reciben un 0,1432 % cada una, en compensación; un 1 % se distribuye en ATN y, además, la Nación recibe un 42,34 % de la 'masa bruta'.

FUENTE – Autores en base a Secretaría de Hacienda y Comisión Federal de Impuestos



**TABLA 6 EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA DE IMPUESTOS A LA  
PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

<b>AÑO</b>	<b>PORCENTAJE (%)</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
<b>1958</b>	<b>29,20</b>	<b>Ley 14.788</b>
<b>1972</b>	<b>29,50</b>	<b>Ley 14.788</b>
<b>1973</b>	<b>27,99</b>	<b>Ley 20.221</b>
<b>1982</b>	<b>28,00</b>	<b>Ley 20.221</b>
<b>1988</b>	<b>21,50</b>	<b>Ley 23.548</b>
<b>1994</b>	<b>24,77</b>	<b>Incluye Fondo Conurbano</b>
<b>2007</b>	<b>20,67</b>	<b>Comisión Federal Impuestos</b>
<b>2012</b>	<b>19,70</b>	<b>Comisión Federal Impuestos</b>
<b>2015</b>	<b>19,08</b>	<b>Comisión Federal Impuestos</b>
<b>2016</b>	<b>19,84</b>	<b>Comisión Federal Impuestos</b>
<b>2018</b>	<b>21,53</b>	<b>Comisión Federal Impuestos</b>
<b>2019</b>	<b>21,59</b>	<b>Comisión Federal Impuestos</b>

NOTA – El dato de 1988 se integra con la CFI asignada (19,93 % de la masa bruta) y un adicional en concepto de reparación (1,57 % extra)  
FUENTE – Autores en base a Secretaría de Hacienda

## TABLA 7 PARTICIPACIÓN DEL TESORO DE LA NACIÓN EN LOS RECURSOS PROVINCIALES

### Transferencias a Provincias - Estructura Porcentual %

	<b>Automática</b>	<b>No Automática</b>
<b>2005</b>	<b>76,68</b>	<b>23,32</b>
<b>2006</b>	<b>76,46</b>	<b>23,54</b>
<b>2007</b>	<b>80,21</b>	<b>19,79</b>
<b>2008</b>	<b>81,93</b>	<b>18,07</b>
<b>2009</b>	<b>77,02</b>	<b>22,98</b>
<b>2010</b>	<b>80,67</b>	<b>19,33</b>
<b>2011</b>	<b>83,63</b>	<b>16,37</b>
<b>2012</b>	<b>85,73</b>	<b>14,27</b>
<b>2013</b>	<b>83,66</b>	<b>15,23</b>
<b>2014</b>	<b>85,19</b>	<b>14,81</b>
<b>2015</b>	<b>84,11</b>	<b>15,77</b>
<b>2016</b>	<b>83,22</b>	<b>16,78</b>
<b>2017</b>	<b>83,82</b>	<b>16,18</b>

FUENTE – Autores en base a Secretaría de Hacienda

**TABLA 8 CANADÁ - TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL A LAS PROVINCIAS Y TERRITORIOS AÑO 2018**

<b>Provincias/Territorios</b>	<b>Aporte Total Millones de U\$S corrientes</b>	<b>Aporte per cápita U\$S corrientes</b>	<b>Recibe aportes de Igualación</b>
<b>Newfoundland &amp; Labrador</b>	<b>0,6</b>	<b>1495</b>	<b>NO</b>
<b>Ontario</b>	<b>22,1</b>	<b>1495</b>	<b>NO</b>
<b>Saskatchewan</b>	<b>1,8</b>	<b>1495</b>	<b>NO</b>
<b>Alberta</b>	<b>6,6</b>	<b>1495</b>	<b>NO</b>
<b>British Columbia</b>	<b>7,7</b>	<b>1495</b>	<b>NO</b>
<b>Quebec</b>	<b>26,1</b>	<b>3042</b>	<b>SI</b>
<b>New Brunswick</b>	<b>3,4</b>	<b>4321</b>	<b>SI</b>
<b>Nova Scotia</b>	<b>3,6</b>	<b>3679</b>	<b>SI</b>
<b>Prince Edward Island</b>	<b>0,6</b>	<b>4320</b>	<b>SI</b>
<b>Manitoba</b>	<b>4,6</b>	<b>3310</b>	<b>SI</b>
<b>Yukon Territory</b>	<b>1,1</b>	<b>27193</b>	<b>NC</b>
<b>Northwest Territory</b>	<b>1,5</b>	<b>33221</b>	<b>NC</b>
<b>Nunavut Territory</b>	<b>1,8</b>	<b>44798</b>	<b>NC</b>

FUENTE – Autores en base a OECD, Revenue Statistics 2019 - Canada

**TABLA 9 BRASIL - COEFICIENTES DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS  
DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA - 2018**

<b>Unidad de Federación</b>	<b>Coefficiente de Participación %</b>	<b>FPE: Reparto per cápita en %</b>
<b>Norte</b>	<b>29,5318</b>	<b>47,94</b>
<b>Nordeste</b>	<b>48,2950</b>	<b>26,79</b>
<b>Centro Oeste</b>	<b>7,1732</b>	<b>15,03</b>
<b>Sudeste</b>	<b>8,4822</b>	<b>6,38</b>
<b>Sur</b>	<b>6,5178</b>	<b>3,86</b>
<b>BRASIL-TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Nota – FPE significa Fondo de Participación de los Estados

Fuente – Autores en base a información de la Receita Federal - Brasil

**TABLA 10 LA “TIJERA” DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO PAÍS: EL QUE RECAUDA MÁS ES EL QUE GASTA MENOS**

<b>ESTRUCTURA DE LA RECAUDACIÓN IMPOSITIVA</b>				
	<b>Sin Seguridad Social</b>		<b>Con Seguridad Social</b>	
<b>Promedio 2015-2017/19</b>	<b>Millón \$</b>	<b>%</b>	<b>Millón \$</b>	<b>%</b>
<b>Recaudación Nacional</b>	<b>2.340.844</b>	<b>81,5</b>	<b>3.130.692</b>	<b>85,5</b>
<b>Recaudación Provincial</b>	<b>531.045</b>	<b>18,5</b>	<b>531.045</b>	<b>14,5</b>
<b>Total</b>	<b>2.871.889</b>	<b>100,0</b>	<b>3.661.737</b>	<b>100,0</b>
<b>ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO</b>				
	<b>Sin Seguridad Social</b>		<b>Con Seguridad Social</b>	
<b>Promedio 2015-2017/19</b>	<b>Millón \$</b>	<b>%</b>	<b>Millón \$</b>	<b>%</b>
<b>Nacion Corrientes + Capital</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>2.368.794</b>	<b>59,51</b>
<b>Provincias Corrientes+Capital</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>1.611.551</b>	<b>40,49</b>
<b>Gasto Total Consolidado</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>3.980.345</b>	<b>100,00</b>

Nota – ND significa sin datos

FUENTE – Autores en base a Secretaría de Hacienda

**TABLA 11 DESIGUALDAD INTERPROVINCIAL EN LA DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA DE IMPUESTOS**

**Pesos Per Cápita – Año 2018**

<b>PROVINCIA</b>	<b>MONTO</b>
Tierra del Fuego	74.116
Catamarca	64.884
Formosa	59.192
La Pampa	53.025
La Rioja	52.256
San Luis	47.599
Santa Cruz	45.217
San Juan	42.770
Sgo del Estero	43.665
Chaco	40.948
Jujuy	36.456
Entre Ríos	34.956
Río Negro	33.960
Corrientes	33.123
Tucumán	27.689
Santa Fe	26.960
Neuquén	26.856
Salta	26.698
Chubut	26.407
Misiones	26.218
Córdoba	24.921
Mendoza	20.679
CABA	18.732
Buenos Aires	12.501

Fuente – Autores sobre datos de Secretaría de Hacienda

**TABLA 12 COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS Y REGALÍAS HIDROCARBUROS  
AÑO 2019**

	<b>Millón \$ CFI Bruta</b>	<b>Millón \$ Regalías</b>	<b>Regalías/ CFI Bruta %</b>
<b>Neuquén</b>	<b>25.803</b>	<b>33.671</b>	<b>130,5</b>
<b>Chubut</b>	<b>23.523</b>	<b>19.252</b>	<b>81,8</b>
<b>Santa Cruz</b>	<b>23.544</b>	<b>13.863</b>	<b>58,9</b>
<b>Tierra del Fuego</b>	<b>18.173</b>	<b>3.297</b>	<b>18,1</b>
<b>Mendoza</b>	<b>59.616</b>	<b>8.402</b>	<b>14,1</b>
<b>Río Negro</b>	<b>36.620</b>	<b>4.574</b>	<b>12,5</b>
<b>La Pampa</b>	<b>27.856</b>	<b>1.091</b>	<b>3,9</b>
<b>Salta</b>	<b>54.855</b>	<b>1.780</b>	<b>3,2</b>
<b>Formosa</b>	<b>52.313</b>	<b>89</b>	<b>0,2</b>
<b>TOTAL</b>	<b>322.304</b>	<b>86.020</b>	<b>26,7</b>

NOTA – Las regalías de petróleo se liquidan en U\$S y se convirtieron a \$ usando el tipo de cambio promedio anual que publica el BCRA en el Boletín Estadístico Mensual. Cifras Informadas por las fuentes oficiales en agosto 2020

FUENTE – CFI Bruta es Comisión Federal de Impuestos y Regalías es Secretaría de Energía.

**TABLA 13 SITUACIÓN DE LA FISCALIDAD EN LAS PROVINCIAS POR GRUPO  
HOMOGÉNEO PRESUPUESTO EJECUTADO - AÑO 2018**

<b>Agrupamiento de Provincias</b>	<b>Recaudación Tributaria Provincia/Gasto Total – en %</b>	<b>CFI per cápita en \$</b>	<b>Gasto Total Provincia per cápita – en \$</b>	<b>Gasto en Personal/Gasto Total – en %</b>	<b>Inversión per cápita En U\$S</b>
<b>Altos Ingresos y Alta Densidad</b>	<b>41,8</b>	<b>20.759</b>	<b>58.799</b>	<b>41,8</b>	<b>249,65</b>
<b>Altos Ingresos y Baja Densidad</b>	<b>21,7</b>	<b>43.883</b>	<b>112.318</b>	<b>46,4</b>	<b>177,13</b>
<b>Bajos Ingresos y Alta Densidad</b>	<b>16,5</b>	<b>33.231</b>	<b>54.314</b>	<b>47,5</b>	<b>309,51</b>
<b>Bajos Ingresos y Baja Densidad</b>	<b>11,4</b>	<b>47.911</b>	<b>67.096</b>	<b>44,3</b>	<b>208,26</b>
<b>PROMEDIO PAÍS</b>	<b>22,8</b>	<b>36.446</b>	<b>73.132</b>	<b>45,0</b>	<b>236,13</b>

NOTA – **Altos Ingresos y Alta Densidad:** Buenos Aires, CABA, Córdoba, Santa Fe y Mendoza; **Altos Ingresos y Baja Densidad:** San Luis, La Pampa, Chubut, Río Negro, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego; **Bajos Ingresos y Alta Densidad:** Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, Misiones y Tucumán; **Bajos Ingresos y Baja Densidad:** Catamarca, Formosa, La Rioja, Salta, San Juan y Santiago del Estero; El esquema de la clasificación de provincias en Ingresos y Densidad (población) es original del IARAF; FUENTE - Los datos son elaboración propia sobre estadísticas de la DNAP de la Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Nación.



**TABLA 14 INDICADORES DE LA SITUACIÓN FISCAL DE LAS PROVINCIAS GRUPO ALTO  
INGRESO – ALTA DENSIDAD EJECUTADO - AÑO 2018**

	<b>Recursos Tributarios Pcia/Gasto Total %</b>	<b>Coparticipación Federal de Impuestos per cápita - \$</b>	<b>Gasto Total Pcia per Cápita \$</b>	<b>Gasto en Personal/Gasto Total %</b>	<b>Inversión per cápita en U\$S</b>
<b>Buenos Aires</b>	<b>38,7</b>	<b>12.501</b>	<b>41.494</b>	<b>44,8</b>	<b>43,88</b>
<b>CABA</b>	<b>67,9</b>	<b>18.732</b>	<b>83.686</b>	<b>44,5</b>	<b>541,82</b>
<b>Córdoba</b>	<b>45,1</b>	<b>24.921</b>	<b>64.224</b>	<b>33,1</b>	<b>294,54</b>
<b>Santa Fe</b>	<b>27,0</b>	<b>26.960</b>	<b>55.349</b>	<b>41,13</b>	<b>200,77</b>
<b>Mendoza</b>	<b>30,0</b>	<b>20.679</b>	<b>49.244</b>	<b>46,2</b>	<b>167,24</b>
<b>PROMEDIO</b>	<b>41,8</b>	<b>20.759</b>	<b>58.799</b>	<b>41,8</b>	<b>249,65</b>

NOTA - El esquema de la clasificación de provincias en Ingresos y Densidad (población) es original del IARAF; Ingreso refiere al PBG y Densidad a población por Km<sup>2</sup>

FUENTE – Autores en base a Dirección Nacional de Asuntos Provinciales - Secretaría de Hacienda

**TABLA 15 INDICADORES DE LA SITUACIÓN FISCAL DE LAS PROVINCIAS GRUPO ALTO  
INGRESO – BAJA DENSIDAD EJECUTADO - AÑO 2018**

	<b>Recursos Tributarios Pcia/Gasto Total - %</b>	<b>Coparticipación Federal de Impuestos per cápita en \$</b>	<b>Gasto Total Provincia per cápita \$</b>	<b>Regalías Hidrocarburos per cápita \$</b>	<b>Gasto en Personal/ Gasto Total %</b>	<b>Inversión per cápita en U\$S</b>
<b>San Luis</b>	<b>22,2</b>	<b>47.599</b>	<b>66.064</b>	<b>NC</b>	<b>42,1</b>	<b>193,41</b>
<b>La Pampa</b>	<b>18,3</b>	<b>53.025</b>	<b>105.878</b>	<b>2.070</b>	<b>41,2</b>	<b>320,72</b>
<b>Chubut</b>	<b>20,4</b>	<b>26.407</b>	<b>88.970</b>	<b>20.330</b>	<b>50,9</b>	<b>109,87</b>
<b>Río Negro</b>	<b>23,5</b>	<b>33.960</b>	<b>65.883</b>	<b>4.427</b>	<b>57,5</b>	<b>169,91</b>
<b>Neuquén</b>	<b>29,8</b>	<b>26.856</b>	<b>143.563</b>	<b>32.518</b>	<b>47,2</b>	<b>272,65</b>
<b>Santa Cruz</b>	<b>18,0</b>	<b>45.217</b>	<b>131.975</b>	<b>25.222</b>	<b>43,4</b>	<b>112,22</b>
<b>T. Fuego</b>	<b>19,8</b>	<b>74.116</b>	<b>183.892</b>	<b>15.760</b>	<b>42,5</b>	<b>61,17</b>
<b>PROMEDIO</b>	<b>21,7</b>	<b>43.883</b>	<b>112.318</b>	<b>16.721</b>	<b>46,4</b>	<b>177,13</b>

NOTA - El esquema de la clasificación de provincias en Ingresos y Densidad (población) es original del IARAF; Ingreso refiere al PBG y Densidad a población por Km<sup>2</sup>

FUENTE – Autores en base a Dirección Nacional de Asuntos Provinciales - Secretaría de Hacienda

**TABLA 16 INDICADORES DE LA SITUACIÓN FISCAL DE LAS PROVINCIAS GRUPO BAJO  
INGRESO – ALTA DENSIDAD EJECUTADO - AÑO 2018**

	<b>Recursos Tributarios Pcia/Gasto Total - %</b>	<b>Coparticipación Federal de Impuestos per cápita en \$</b>	<b>Gasto Total Provincia per cápita \$</b>	<b>Gasto en Personal/Gasto Total %</b>	<b>Inversión per cápita en U\$S</b>
<b>Chaco</b>	<b>10,9</b>	<b>40.948</b>	<b>68.936</b>	<b>46,0</b>	<b>176,53</b>
<b>Corrientes</b>	<b>10,6</b>	<b>33.123</b>	<b>55.660</b>	<b>44,6</b>	<b>173,02</b>
<b>Entre Ríos</b>	<b>20,3</b>	<b>34.956</b>	<b>68.023</b>	<b>46,9</b>	<b>113,54</b>
<b>Jujuy</b>	<b>10,3</b>	<b>36.456</b>	<b>62.299</b>	<b>51,3</b>	<b>168,94</b>
<b>Misiones</b>	<b>20,8</b>	<b>26.218</b>	<b>51.549</b>	<b>38,5</b>	<b>241,71</b>
<b>Tucumán</b>	<b>25,9</b>	<b>27.689</b>	<b>45.485</b>	<b>57,5</b>	<b>475,80</b>
<b>PROMEDIO</b>	<b>16,5</b>	<b>33.231</b>	<b>54.314</b>	<b>47,5</b>	<b>208,26</b>

NOTA - El esquema de la clasificación de provincias en Ingresos y Densidad (población) es original del IARAF; Ingreso refiere al PBG y Densidad a población por Km<sup>2</sup>

FUENTE – Autores en base a Dirección Nacional de Asuntos Provinciales - Secretaría de Hacienda

**TABLA 17 INDICADORES DE LA SITUACIÓN FISCAL DE LAS PROVINCIAS GRUPO BAJO  
INGRESO – BAJA DENSIDAD EJECUTADO - AÑO 2018**

	<b>Recursos Tributarios Pcia/Gasto Total - %</b>	<b>Coparticipación Federal de Impuestos per cápita en \$</b>	<b>Gasto Total Pcia per capita \$</b>	<b>Gasto en Personal/Gasto Total %</b>	<b>Inversión per cápita en U\$S</b>
<b>Catamarca</b>	<b>9,7</b>	<b>64.884</b>	<b>81.294</b>	<b>51,5</b>	<b>275,04</b>
<b>Formosa</b>	<b>5,6</b>	<b>59.192</b>	<b>85.552</b>	<b>38,1</b>	<b>416,71</b>
<b>La Rioja</b>	<b>7,6</b>	<b>52.256</b>	<b>77.886</b>	<b>47,0</b>	<b>166,18</b>
<b>Salta</b>	<b>22,7</b>	<b>26.698</b>	<b>42.792</b>	<b>55,0</b>	<b>122,36</b>
<b>San Juan</b>	<b>11,7</b>	<b>42.770</b>	<b>66.783</b>	<b>37,2</b>	<b>479,20</b>
<b>Sgo. Estero</b>	<b>10,9</b>	<b>41.665</b>	<b>48.270</b>	<b>37,0</b>	<b>397,56</b>
<b>PROMEDIO</b>	<b>11,4</b>	<b>47.911</b>	<b>67.096</b>	<b>44,3</b>	<b>309,51</b>

NOTA - El esquema de la clasificación de provincias en Ingresos y Densidad (población) es original del IARAF; Ingreso refiere al PBG y Densidad a población por Km<sup>2</sup>

FUENTE – Autores en base a Dirección Nacional de Asuntos Provinciales - Secretaría de Hacienda

**TABLA 18 ASIGNACIÓN DE RECURSOS TRIBUTARIOS RECAUDADOS POR LA NACIÓN**  
**Porcentajes del Total Recaudado – En % - Año 2019**

	<b>TESORO NACIÓN</b>	<b>ANSES</b>	<b>PROVINCIAS Y CABA</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Sobre la recaudación impositiva total de la Nación</b>	<b>29,8</b>	<b>33,05</b>	<b>37,1</b>	<b>100</b>
<b>Sobre la coparticipación federal de impuestos</b>	<b>20,8</b>	<b>37,30</b>	<b>41,9</b>	<b>100</b>
<b>CFI según ley 23.548 de 1988, vigente</b>	<b>38,1</b>	<b>--</b>	<b>61,8</b>	<b>100</b>
<b>CFI sin quita pre-coparticipación ANSES/AFIP</b>	<b>33,1</b>	<b>--</b>	<b>60,8</b>	<b>100</b>

NOTA – Provincias/CFI, para componer el 61,68 %, incluye el 54,66 % directo de la ley, más el 3,50 % para la CABA que aporta Nación de su porcentaje de CFI ley 23.548 y otro 0,70 % para Tierra del Fuego que sigue el mismo camino, más el 1 % para ATN y el 2 % de compensación a Bs.As., Neuquén, Chubut y Santa Cruz, que asigna directamente la ley de 1988. La Masa Bruta coparticipable se computa una vez deducidos los porcentajes retenidos por AFIP y ANSES. Esta Tabla complementa la Tabla III, capítulo XXV, en el texto.

FUENTE – Autores, en base a datos de la Comisión Federal de Impuestos y la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal de la Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Nación

## TABLA 19 INDICADOR DE EQUIDAD POBLACIONAL AÑO 2019

### CFI Recibida por Jurisdicción / Población por Jurisdicción

En %

Provincia	CFI/P %
Bs. As.	52,80
Catamarca	276,12
Chaco	173,53
Chubut	111,77
Córdoba	102,36
Corrientes	140,60
Entre Rios	148,17
Formosa	252,09
Jujuy	154,50
La Pampa	226,70
La Rioja	221,07
Mendoza	87,53
Misiones	111,32
Neuquén	113,86
Río Negro	143,51
Salta	112,80
San Juan	181,15
San Luis	195,85
Santa Cruz	190,95
Santa Fe	111,39
Sgo del Estero	176,46
T del Fuego	310,69
Tucumán	116,96
CABA	79,61
total	100,00

Fuente – Autores en base a Comisión  
Federal de Impuestos e INDEC

## Referencias y Bibliografía

Alberdi, Juan Bautista, (1852), “Bases y puntos de partida para la organización política de la República de Argentina”, libro digital, Biblioteca del Congreso de la Nación, ver en <https://bcn.gob.ar/uploads/BasesAlberdi.pdf>

Botana, Natalio R., (1977), “El Orden Conservador, la Política Argentina entre 1880 y 1916”, editorial Edhasa.

Comisión Federal de Impuestos, ‘Laberinto Fiscal 2019’, en [www.cfi.gov.ar](http://www.cfi.gov.ar)

Cortés Conde, Roberto, (2011), “Poder, Estado y Política – Impuestos y Sociedad en la Argentina y en los Estados Unidos”, Editorial Edhasa, Buenos Aires.

Elazar, Daniel J., (1991), “Exploración del Federalismo”, Hacer Editorial, España

Ferreres, Orlando J., 2004, “Dos Siglos de Economía Argentina - 1810-2004”, Fundación Norte y Sur

Friedrich, Carl J., (1968), “The Theory of Federalism as a Process,” in ‘Trends of Federalism in Theory and Practice’, Frederick A. Praeger, Publisher, NY.

Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John, (1788), “Papeles Federalistas”, visto en Libertad.org, la web en español de la Fundación Heritage, USA; tomado de <http://www.librodot.com>.

Kant, Immanuel, (1795), “La Paz Perpetua”, edición en español vista en Biblioteca Virtual Universal, [www.biblioteca.org/libros/89929.pdf.kant](http://www.biblioteca.org/libros/89929.pdf.kant)

Kincaid, John, (2003), “Federalism at the Crossroads: Old Meanings, New Significance”, Canadian Journal of Political Science 36, June.

Livingston, William, (1723 – 1790), en “Restructuring the Nigerian Federation for Proper Functioning of the Nigerian Federalism”, by Angela E. Obidimma and Emmanuel O.C. Obidimma, tomado de [www.liste.org](http://www.liste.org).

Martínez Peria, Juan F., Chiaramonte, José C., y Romero, Luis A., (2014), “Las Dudas Sobre una Argentina Genuinamente Federal: Una Mirada Desde Nuestra Historia”, en ‘30 Años de Democracia y Deudas con el Federalismo’, Asociación Cristiana de Jóvenes/YMCA.

Musgrave, Richard A., (1961), “Approaches to A Fiscal Theory of Political Federalism”, University of Michigan and NBER

Oates, Wallace E., (1972), "Fiscal Federalism", New York, Harcourt, Grace and Jovanovich, Inc. New York.

Oates, Wallace E., (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", Journal of Economic Literature Vol. XXXVII, September

Porto, Alberto (2004), "Finanzas Públicas Subnacionales: La Experiencia Argentina", en Proyecto 'Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal', Documento de Federalismo Fiscal Nro. 12, UNLP.

Porto, Alberto y Di Gresia, Luciano, (2018), "El gasto público en Argentina", Blog de Economía del Sector Público, UNLP.

Stuart Mill, John, (1861), "Consideration on Representative Government", 1<sup>st</sup> edition, tomado de Internet Archive, Walsh Philosophy Collection, University of Toronto, Canada.

Watts, Ronald L., (2008), "Comparing Federal Systems", Queen's Policy Studies Series. Third edition, McGill-Queen's University Press.

Wheare, Kenneth C., (1980), "Federal Government", Oxford University Press, 5th edition, NY.



## ABREVIATURAS

AFIP – Administración Federal de Ingresos Públicos  
AFJP - Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones  
ANSES – Administración Nacional de la Seguridad Social  
ATN – Aportes del Tesoro de la Nación  
BNA – Banco de la Nación Argentina  
CABA – Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
CFI – Coparticipación Federal de Impuestos  
CHS – Programa de Transferencias de Salud, Canadá  
CIU – Código Industrial Internacional Uniforme  
CGC – Comisión de Transporte de la Mancomunidad - Australia  
CN – Constitución Nacional  
COAG – Consejo de Gobiernos de Australia  
COFEPRES – Consejo Federal de Previsión Social  
CSJN – Corte Suprema de Justicia de la Nación  
CST – Programa de Transferencias Sociales, Canadá  
DNAP – Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, Secretaría de Hacienda  
DINREP – Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias, Ministerio de Economía de la Nación  
E.E.U.U. – Estados Unidos de Norte América  
EPH – Encuesta Permanente de Hogares, INDEC  
FDR – Fondo de Desarrollo Regional  
FEDEI - Fondo Especial Desarrollo Eléctrico del Interior, Consejo Federal de la Energía Eléctrica  
FF – Federalismo Fiscal  
FFCC – Ferrocarriles  
FFS – Fondo Fiscal Solidario  
FONAVI – Fondo Nacional de la Vivienda  
FEDEI - Fondo Especial Desarrollo Eléctrico del Interior  
FPE – Fondo de Participación de los Estados, Brasil  
FPM – Fondo de Participación Municipal, Brasil  
FSP – Programa de Estabilización Fiscal, Canadá  
GLP – Gas Licuado de Petróleo  
IARAF – Instituto Argentino de Análisis Fiscal  
IAPI – Instituto Argentino de Promoción del Intercambio  
ICMS – Impuesto Circulación de Mercaderías y Servicios, Brasil  
INCUCAI - Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante  
INDEC – Instituto Nacional de Estadística y Censos  
INFOLEG – Información Legislativa y Documental, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación  
INTA – Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria  
INTI – Instituto Nacional de Tecnología Industrial  
IOF – Impuesto a las Operaciones Financieras, Brasil  
IVA – Impuesto al Valor Agregado

NEA – Nordeste Argentino  
NG – Norte Grande Argentino  
NOA – Noroeste Argentino  
OECD - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico  
PAF – Programa de Asistencia Financiera  
PBG – Producto Bruto Geográfico  
PBI – Producto Bruto Interno  
PEN – Poder Ejecutivo Nacional  
PFO – Programa de Financiación Ordenado  
PyMES – Pequeñas y Medianas Empresas  
RENABAP - Registro Nacional de Barrios Populares, Ministerio de Desarrollo Social  
RON – Recursos de Origen Nacional  
SENASA - Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria  
SIPA – Sistema Integrado Previsional Argentino  
SUDAM – Superintendencia de Desarrollo de la Amazonia - Brasil  
SUDECO – Superintendencia de Desarrollo del Centro – Oeste - Brasil  
SUDENE – Superintendencia de Desarrollo del Nordeste - Brasil  
TFF – Programa de Financiamiento Territorial de Igualdad, Canadá  
VAB – Valor Agregado Bruto  
VBP – Valor Bruto de la Producción