



UNIVERSIDAD  
EMPRESARIAL  
SIGLO 21

*Seminario Final de Contador Público.*

*Prof. Flores Kanter, Pablo Ezequiel;*

*Cr. Vera, Fernando.*

*Autor: Pérez, Cristian Nicolás.*

*Legajo: CPB01167*

# Coparticipación: camino a una nueva distribución fiscal.

Córdoba, Argentina – 08/05/2017

## **Agradecimientos**

A lo largo de este trayecto académico uno va pasando por una etapa en la que va cambiando su manera de ver la vida misma. Uno va conociendo personas, amigos, profesores, tutores, y al fin de cuentas se llega a la conclusión de que todos nos ayudaron a poder terminar este ciclo tan importante. ¿Cómo mencionarlos a todos en una página?, es imposible, por tantos motivos estas personas fueron importantes, junto con el grupo de familiares y amigos que uno ya tenía previamente, en el desarrollo de esta carrera y de alguna manera hicieron que actualmente llegara a realizar este Trabajo Final de Graduación en las condiciones actuales, donde una mirada crítica y objetiva se fue desarrollando, la motivación sobraba en cada tema abordado y el poder tomar decisiones bajo criterios propios que seguían una lógica irreprochable de autores que durante años se dedicaron a investigar este tema. Creo que el agradecimiento es para todas esas personas que tuve la posibilidad de conocer y leer; incluso de las que están leyendo esto en este momento, si no, no tendría sentido.

Creo firmemente que la vida se resume en oportunidades, después depende de uno cuanto las aprovecha, pero en fin son esas personas que nos brindaron parte de su vida para darnos esas oportunidades, de crecer, de dudar, de aprender, de formar parte de algo aún más grande, de trabajar.

Si tengo que nombrar a las personas que más me han apoyado, son sin dudas mis padres, ellos son los que me dieron esa oportunidad tan grandiosa de abrirme la puerta a un nivel más en la educación y formación profesional de lo que quería ser. Ellos son los que día a día trabajaban para poder solventar los gastos, los que se preocupaban cuando viajaba 160 kilómetros por día para ir a las clases durante años. Los que me dieron el ejemplo de perseverancia, esfuerzo y demás valores que me ayudaron a terminar este tramo de la vida.

Gracias a los profesores, que en su mayoría tienen un trabajo estable y aun así deciden venir a dar clases con todas las ganas del mundo y mucha paciencia solo con la responsabilidad de hacer una sociedad mejor. Muchos de ellos me han enseñado más de lo que decía el programa de la materia, y sin dudas me llevo varios de ellos como amigos.

Gracias a todos.

## INDICE

Resumen.....	4
Abstract.....	5
Introducción.....	6
Objetivos.....	17
Objetivo general.....	17
Objetivos específicos.....	18
Marco Teórico.....	18
Finanzas Públicas.....	18
Introducción.....	18
Gasto Público.....	20
Recursos Públicos.....	21
Leyes nacionales.....	23
Metodología.....	31
Tipo de estudio y fuente de recolección de datos.....	31
Criterios de Selección.....	32
Método de Análisis de Datos.....	32
-Factores para la actualización de los índices.....	33
Resultados.....	33
Introducción.....	33
Recursos y gastos públicos.....	33
-Antecedentes con otros países federales:.....	34
-Recursos y gastos nacionales actuales:.....	36
-Recursos y gastos provinciales actuales:.....	38
-Participación Nacional y Provincial en los Recursos y Gastos Públicos.....	39
Población y superficie provinciales.....	41
Desarrollo de índices de distribución primaria y secundaria.....	43
-Supuestos y principios generales.....	43
-Cálculo de los índices.....	44
Discusión.....	48
Importancia de la actualización de la coparticipación.....	48
Actualización de índices.....	49

-Distribución Primaria.....	49
-Distribución Secundaria.....	50
Conclusión Final. ....	51
Referencias.....	53

## **Resumen.**

**Antecedentes:** este proyecto se enmarca en encontrar una solución a la compleja tarea de asignación de fondos del ESTADO nacional, originada principalmente por la recaudación tributaria, hacia los estados provinciales. Esta distribución de fondos es de vital importancia ya que al permitir un adecuado uso de estas asignaciones hacia las provincias se va a fomentar mejores políticas al incrementarse su capacidad de gasto, y la que a su vez se va a redistribuir hacia los municipios con mejoras en el servicio público (educación, seguridad, salud, estructuras municipales y de uso público, etc.).

**Objetivos:** cabe mencionar que este proceso consiste de un arduo trabajo destinado a solucionar el desbalance financiero existente entre ESTADO y provincias/municipios para fomentar un mayor federalismo fiscal creando las mismas oportunidades de desarrollo en el interior como así también el incentivar los sectores más vulnerables, a evitar dobles imposiciones tributarias, brindar mayor control y transparencia de las operaciones públicas.

**Métodos:** estos índices fueron ajustados utilizando como patrones: la población, territorio, participación en la recaudación total y el gasto público relativo a cada provincia y al gobierno central. A su vez estos patrones se trataron según su importancia, dándoles proporciones distintas en su participación en los índices. Antes de asignar la participación de cada provincia con respecto a la masa coparticipable, se destinó un porcentaje mínimo con el objeto de fomentar el crecimiento a provincias que se encuentren en situaciones de mayor necesidad, dándoles un mayor ingreso relativo con los demás estados subnacionales.

**Resultados y Conclusiones:** queda en claro que los índices actualizados poseen diferencias con los anteriores dado a que el ESTADO Nacional hace participación de mayores gastos relativos que en años anteriores, con lo que el índice de distribución primaria se incrementa a favor de la NACION, además en el índice de distribución secundaria se adiciona la provincia de Tierra del Fuego y Cdad. Autónoma de Bs. As. con lo que con criterios de reparto claramente establecidos se llega a una distribución más objetiva y representativa.

*Palabras Clave:* Federalismo Fiscal; Argentina; Coparticipación.

## **Abstract.**

**Background:** This project is framed in finding a solution to complete the task of allocating funds from the national STATE, originated mainly by tax collection, to the provincial states. This distribution of funds is of vital importance and allows the use of these allocations to the provinces to promote the best policies to increase their spending capacity, and to become a redistribution towards the municipalities with improvements in the service (Education, safety, health, municipal and public use structures, etc.).

**Objectives:** It is worth noting that it is a difficult process to solve the financial imbalance between the state and the provinces / municipalities to promote a fiscal federalism, creating the same opportunities for development in the interior, as well as encouraging the most vulnerable sectors. Double taxation, provide greater control and transparency of public operations.

**Methods:** these indices were adjusted using as patterns: population, territory, participation in total collection and public expenditure relative to each province and central government. In turn these patterns were treated according to their importance, giving them different proportions in their participation in the indices. Before assigning the participation of each province with respect to the coparticipable mass, a minimum percentage was allocated in order to encourage the growth of the provinces that are in situations of greatest need, giving them a higher income related to the other states Subnational levels.

**Results and Conclusions:** it is clear that the updated indexes have differences with the previous ones given that the National STATE has the participation of higher expenses than in previous years, with which the primary distribution index increases a favor of the Nation, In addition the province of Tierra del Fuego and Cdad is added in the secondary distribution index. Autónoma de Bs. Como. With what with clearly established distribution criteria, a more objective and representative distribution is reached.

*Keywords:* Fiscal Federalism; Argentina; Coparticipation.

## **Introducción.**

A lo largo de los siglos se ha podido observar las distintas organizaciones sociales tendientes a administrar a una masa de personas con ciertos rasgos en particular (por ej.: ideológicas, territoriales) que parten desde imperios, reinados, regímenes feudales, etc. hasta llegar a la actual formación del *ESTADO Democrático* apoderado de un legítimo poder soberano destinado a representar la decisión del pueblo. Siendo este:

Capaz de defenderlos contra la invasión de los extranjeros y contra las injurias ajenas, asegurándoles de tal suerte que por su propia actividad y por los frutos de la tierra puedan nutrirse a sí mismos y vivir satisfechos, es conferir todo su poder y fortaleza a un hombre o a una asamblea de hombres, todos los cuales, por pluralidad de votos, puedan reducir sus voluntades a una voluntad... la multitud así unida en una persona se denomina ESTADO (Hobbes, s/r)

Esta forma de gobierno adoptada por nuestro país, trata de un solo ordenamiento nacional “representativo, republicano y federal” (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 1995) según nuestra *Constitución Nacional* bajo un territorio predefinido; reglando sus facultades como tal, ya sea la defensa ante amenazas externas, como así también normas para regular a la sociedad. Dotado de este poder, conlleva con sí mismo una responsabilidad absoluta de lo ocurrido dentro de su territorio cualquiera sea su índole (económica, política, social, cultural, legal, etc.)

Para empezar a analizar el tema, es de especial razón aclarar que este trabajo va a abarcar las *Finanzas Públicas* del ESTADO Argentino. “Las finanzas públicas, en su concepción actual, y genéricamente consideradas, tienen por objeto examinar cómo el ESTADO obtiene sus ingresos y efectúa sus gastos” (Villegas, 2001). Este es un elemento fundamental ya que éste trata de canalizar el sentido y magnitud de los recursos financieros nacionales (dinero y equivalentes) destinados a las distintas funciones dentro del presupuesto nacional, obtenidos con los recursos de recaudación que la ley provee. A estos flujos masivos de fondos, esencialmente se lo divide en dos:

-Percepción de Ingresos.

-Ordenación y aplicación de gastos y pagos.

En los *ingresos de un país*, nada importa más que los impuestos percibidos en un período, dado a que estos significan una parte sustancial del total, aunque también existen otros ingresos como: empréstito, emisión monetaria, recaudación por recursos sancionatorios y el aprovechamiento de los recursos nacionales (Villegas, 2001).

Estos ingresos, visto su comportamiento, tienden a comportarse y recaudarse (en los últimos años) de manera centralizada, es decir, que a medida que ha pasado el tiempo, el ESTADO nacional le ha quitado esta potestad a las provincias y municipios llegando cada vez más a monopolizar (hablando en referencia al ESTADO Nacional, Provincial o Municipal) la recaudación total (Aquino, 2004). Esto se ha dado por las emergencias económicas que cruzaron los gobiernos argentinos, modificando diversas leyes tributarias para captar más recursos nacionales ante una posible crisis. Como se menciona en nuestra Constitución Nacional en su Art. 75 (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 1995), “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”, lo que claramente le otorga al ESTADO la facultad de hacer uso de impuestos directos a manos de las provincias o incluso crearlos. Este uso de impuestos directos temporarios (Impuesto a las ganancias, Bienes personales, etc.) se vienen utilizando por el ESTADO nacional desde hace muchas décadas, poniendo en cuestión dicho carácter de transitoriedad.

A su vez, se puede decir que en la *estructuración de gastos* los distintos servicios públicos brindados en el territorio argentino han ido bajando en la pirámide organizacional haciendo que importantes servicios queden a mano de las provincias y de sus respectivos municipios.

Como se menciona en el artículo “El acceso al crédito de los gobiernos subnacionales” (Álvarez, Manes, Paredes, & Ivani, s/r), el presupuesto provincial desde principios de 1991 comenzó un duro acenso dada a la iniciación de un régimen de descentralización pública, donde se transfiere a manos de las provincias las obligaciones de educación (formación inicial docente, secundarios, técnicos y pre-universitarios), hospitalarios, etc. Dado a esto, la actividad provincial se incrementa al ritmo de sus obligaciones y funciones heredadas del ESTADO nacional en conjunto con su gasto público.



Entonces ante esta situación dada anteriormente, se encuentra un desbalance, donde se centraliza los ingresos en el máximo poder, que es el ESTADO Nacional. Y se descentraliza el gasto, acumulados por el ESTADO Provincial y Municipal.

Éste obviamente conlleva a que el ESTADO Nacional deba redistribuir ese exceso de ingresos en los deficitarios sectores provinciales y municipales. Para formalizar y legalizar esta distribución se había pensado en un régimen transitorio de distribución entre la nación y las provincias (*Ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales*, 1988) (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 1988).

Esta ley *transitoria* aprobada hace ya 28 años, y dadas las circunstancias actuales mencionadas en cuanto al desbalance financiero, se hace de central importancia en la economía actual del país donde su tratamiento merece un lugar importante en la lista del poder legislativo.

Solo para graficar la complejidad de este viejo régimen, con todos sus “parches” a lo largo del tiempo, se expone la Figura 1.

Figura 1. LABERINTO DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS

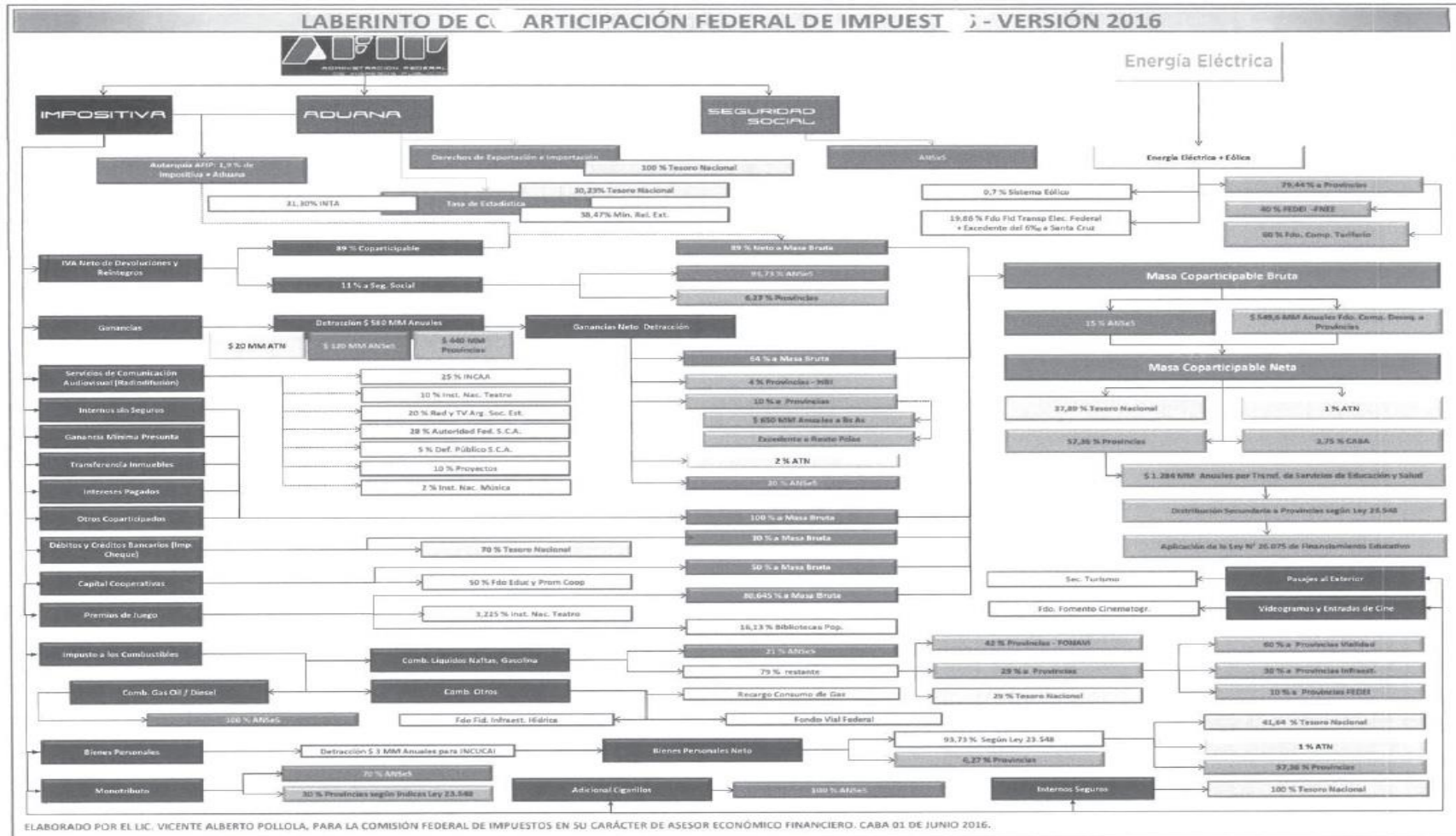


Figura 1. Elaborado por el Lic. Vicente Alberto Pollola, Asesor Económico Financiero de la Comisión Federal de Impuestos. (Pollola, 2016)

*Antecedentes: el caso de Estados Unidos y México.*

En distintos países con similar organización a nuestra república federal, podemos observar ciertas similitudes y diferencias a nuestro actual sistema tributario. Tal es el caso de los países de México y Estados Unidos, donde comprenden un ESTADO Nacional, subdivididos en ESTADOS subnacionales o entidades federativas (o provincias en Argentina).

En el caso de los Estados Unidos, se citará un artículo del trabajo realizado por William M. Berenson: “TRIBUTACIÓN Y FEDERALISMO EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA: UN ESQUEMA” (Berenson, 2003), el cual menciona en síntesis como efectúa el gasto público y como se encuentra redistribuido el excedente de los recursos tributarios no utilizados en sus actuales políticas.

En el mencionado informe de Berenson, en su título III, a partir de la página 44, hace referencia a los impuestos federales y administración, donde comienza con un breve detalle de los impuestos y tributos que componen el sistema tributario de los Estados Unidos y posteriormente hace hincapié en la repartición de los ingresos federales entre los ESTADOS.

Según Berenson, hay dos grandes distribuciones, la distribución global y la repartición entre los ESTADO.

#### -Distribución Global (Año Fiscal 2000)

Está compuesta por los siguientes conceptos:

1. 33% -- Pagos de seguro social, seguro médico por jubilados (Medicare) y otras jubilaciones para los ancianos, jubilados, y minusválidos.
2. 17% -- Defensa Nacional, programas y subvenciones pagados directamente a veteranos, y relaciones externas: 14% se destinó a equipar, modernizar, pagar las tropas, y financiar otras actividades de defensa; 2% se destinó para servicios y subvenciones a veteranos; y 1% se destinó para actividades internacionales, los que incluyen asistencia castrense y económica, y mantenimiento de embajadas en el extranjero.
3. 16% -- Programas Sociales: La gran parte de esta suma – 11% -- financió asistencia médica para los pobres (Medicaid), el programa de alimentación (food stamps) para familias pobres; el

programa de subvenciones e ingresos suplementarios (Supplemental Income) para los pobres, y programas relacionados. El saldo, 5%, se destinó a salud pública, investigación médica, seguro de desempleo, vivienda pública y subvenciones para el pago de alquiler para los pobres, y otros servicios sociales.

4. 12% -- Pagos para reducir el capital de la deuda nacional.
5. 11% -- Pagos de intereses sobre la deuda nacional.
6. 9% -- Desarrollo Humano y Físico y de la Comunidad: Esto incluye sumas para agricultura, recursos naturales, medio ambiente, transporte (carreteras, colectivo, ferrocarril, oleoductos, marítima y fluvial, etc.), asistencia a la educación, lo que incluye becas y préstamos para universitarios; capacitación; seguro sobre depósitos bancarios; créditos para la construcción de vivienda e inversión en comercio; desarrollo de la comunidad; programas científicos; desarrollo de fuentes de energía; exploración (programa de espacio).
- 7 2% -- Cumplimiento de la ley y otros gastos generales de gobernación.

Tal como se menciona, el ESTADO Nacional cuenta con una serie de gastos públicos previamente enumerados que debe afrontar como parte de sus obligaciones pactadas en la Constitución Nacional de los EEUU. Esto se asemeja a lo que sucede en Argentina, ya que el ESTADO Nacional posee similares obligaciones. A diferencia de Argentina, estos gastos se encuentran claramente enumerados y están sujetos a límites y parámetros estrictos en cuantos a los montos que se le destina a cada concepto. Como vamos a ver más adelante, EEUU cuenta con un sistema de gasto más equilibrado y más vertical. Otorgándole a los condados (municipios) mayores responsabilidades en el gasto público, y como contra parte mayores recursos.

-Repartición entre los Estados –Las cifras son del año 1999.

1. Redistribución: Es un hecho que algunos ESTADOS reciben más que otros en términos per cápita y absolutos de la canasta Federal. Lo que aquí explica William Berenson, es la relación entre el impuesto que per cápita se paga y lo que reciben. Divide a las “provincias” o ESTADOS de EEUU en dos clases: donantes y beneficiarios. Los ESTADOS donantes, son los que reciben una proporción menor a sus obligaciones tributarias. En cambio los ESTADOS beneficiarios, reciben más de los gastos nacionales de lo que son capaces de aportar.

Posteriormente determina factores que determinan que los ESTADOS reciban más o menos:

1. Demografía: Los ESTADOS con un alto porcentaje de jubilados generalmente reciben más dólares federales per cápita que ESTADOS sin tantos ancianos. La razón es que los gastos de seguro social constituyen entre 33% y 35% de los gastos federales.
2. Geografía
  - a. Los ESTADOS con más terrenos agrarios reciben una mayor porción de las subvenciones agropecuarias.
  - b. Los ESTADOS donde se ubican bases militares y otras instalaciones de defensa reciben más en dólares de defensa
3. El “toma y afloja” del Proceso Político: Un senador o diputado estratégicamente ubicado en los comités claves en el Congreso, y en particular, los de defensa, finanzas, y agricultura, puede obtener más recursos para su ESTADO. Estos políticos hábiles pueden usar su influencia para que se promulgue legislación que establezca o mantenga bases militares en su ESTADO, se construya represas, edificios u otras instalaciones federales.
4. El esfuerzo federal de dirigir la política estatal con incentivos (o también negarlos)

- a. Por ejemplo, la retención de un porcentaje de dólares federales para carreteras para ESTADOS que no adopten leyes efectivas para el manejo de vehículos bajo la influencia de drogas o alcohol.
  - b. La disponibilidad de dólares federales para seguros de salud médico para niños.
  - c. La disponibilidad de dólares para instituciones educativas que cumplen y/o se comprometan a cumplir con los requisitos sobre calidad y servicio establecido por el Gobierno Federal.
5. La falta de voluntad de algunos ESTADOS de contribuir con un porcentaje de los gastos de un programa social para calificar para el aporte federal.
  7. La Falta por parte de los ESTADOS de solicitar y llenar los Documentos Correspondientes. Simplemente, algunos ESTADOS no cumplen con los requisitos burocráticos.
  8. Cambios en la Política Nacional: Por ejemplo, el fin de la Guerra Fría resultó en una reducción en gastos de defensa que, por su parte, ha resultado en una reducción en dólares federales a los ESTADOS con grandes y/o muchas instalaciones de defensa.
  9. La Política Estatal
    - a. Algunos ESTADOS rechazan dólares federales para algunos programas de apoyo social porque no quieren atraer gente que depende de estos programas. No quieren ser refugios para los pobres.
    - b. Por otro lado, la mayoría de los ESTADOS tienen programas de desarrollo de las comunidades locales y programas para fortalecer el transporte, la educación, la seguridad civil, y la conservación. Estos ESTADOS agresivamente buscan dólares para este fin y cumplen con los requisitos necesarios para movilizarlos.

10. Las fórmulas en la legislación pertinente Normalmente, cualquier legislación federal sobre un programa para implementación en los ESTADOS contiene una fórmula con garantías mínimas para cada ESTADO que elija participar en el programa. Por ejemplo:
- a. Subvenciones para Carreteras
  - b. Subvenciones a Familias Temporalmente Necesitadas
  - c. Norma General -- Otros Programas Sociales

Como se puede ver, la distribución de los ingresos de los EEUU comprende en su capacidad para asignar los recursos de acuerdo con numerosos criterios de asignación. Lo que no solo vemos su variabilidad de distribución primaria (entre gobierno Nacional y los ESTADOS) sino que también en la secundaria (entre los ESTADOS). No se asigna un valor fijo, si no que se adapta a la política y entorno, teniendo como principal objetivo beneficiar a los ciudadanos de los ESTADOS más necesitados. Pudiendo manejar según lo amerite las circunstancias el monto distribuido, reteniendo parte de la distribución para aplicarlo a una política en particular. También se puede lograr ver el grado de “castigo o premio” al ESTADO que apoye o no una política en particular (como menciona en el caso de situaciones en políticas en educación, seguridad, etc.)

A partir de este análisis se pueden ver las variables que se pueden utilizar a la hora de calcular los índices de asignación secundaria de este proyecto.

En el caso de México, se tienen dos formas de aporte por parte del ESTADO central divididos en ramos dentro del presupuesto del ESTADO mexicano. El ramo 28 y 33.

Según un informe elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados en el 2006

### **Ramo 28: Participaciones Federales**

Con base en la Ley de Coordinación Fiscal, en los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de

Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal vigentes, se distribuyen los recursos fiscales a través de las participaciones federales por medio de fondos, como sigue:

### **Fondo General de Participaciones**

El Fondo General de Participaciones se compone del 20 por ciento de la RFP (Recaudación Federal Participable) y se distribuye en tres partes:

**- El 45.17 por ciento en base a población de cada entidad federativa.**

Se determina la proporción que representa la población de la Entidad Federativa sobre el total nacional de habitantes, una vez obtenida esta proporción (coeficiente de distribución), se multiplica por el monto correspondiente a la primera parte y da como resultado la participación de la Entidad Federativa.

**- EL 45.17 por ciento en base a eficiencia recaudatoria de impuestos asignables de cada entidad federativa**

En esta segunda parte, se consideran los impuestos asignables del último año y se multiplican por la proporción obtenida por la Entidad Federativa el año anterior, correspondiente a esta segunda parte; el resultado se divide entre los impuestos asignables del penúltimo año, obteniéndose el coeficiente intermedio de la Entidad Federativa.

El coeficiente intermedio de la Entidad Federativa se divide entre el total de coeficiente intermedio nacional, una vez que tenemos el coeficiente de participación del periodo, se multiplica por el monto correspondiente de la segunda parte y da como resultado la participación de la Entidad Federativa.

**- EL 9.66 por ciento en base a la proporción inversa de las dos primeras partes.**

En esta tercera parte, se divide la población entre la suma de participación de la primera y segunda partes anteriores y da como resultado el coeficiente intermedio de la Entidad Federativa.



El coeficiente intermedio de la Entidad Federativa se divide entre el total de coeficiente intermedio nacional, obteniendo el coeficiente de participación del periodo, el cual se multiplica por el monto correspondiente de la tercera parte y nos da como resultado la participación de la Entidad Federativa.

Del 20 por ciento que reciben las Entidades Federativas derivado del Fondo General de Participaciones, los Municipios recibirán, como mínimo, el 20 por ciento, sobre dicho monto.

### **Ramo 33: Aportaciones Federales**

Existen tres fondos del Ramo 33 que tienen referencia a la Recaudación Federal Participable para determinar su monto equivalente:

- Fondo de Aportaciones Múltiples (0.184 por ciento)
- Fondo para la Infraestructura Social (2.5 por ciento)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las
- Demarcaciones Territoriales del D.F. (2.5623 por ciento).

(Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2006)

Claramente, este informe del Centro de Estudio de las Finanzas, establece varias cuestiones clave. Primero, México cuenta desde 1980 con un régimen único de Coordinación Fiscal (Ley de Coordinación Fiscal), con lo cual ya es un punto a favor a este sistema, al dejar en claro el manejo de fondos públicos, dejando atrás más de 30 leyes impositivas. Esta ley parte de la Recaudación Federal Participable (RFP), y basado en tributos que los ESTADOS subnacionales dejaron de percibir para otorgarles esa potestad al ESTADO nacional, se decide crear ambos ramos para retribuir dichos ingresos. El ramo 28 corresponde al 20 % de la RFP y el ramo 33 el 5,25 %. Basado en esto se podría decir que un poco más de un cuarto de los ingresos federales son coparticipables a los ESTADOS mexicanos, lo que nos daría una distribución primaria aproximada. Por consiguiente, en el ramo 28, se menciona en la forma en que se coparticipará, teniendo como principales ejes la población y la recaudación de la entidad

federativa. En el caso del ramo 33, asigna fondos fijos para subsidiar ciertos gastos públicos para el fomento de políticas nacionales básicas a provincias con más necesidad. Además condiciona parte de esa participación al limitar un mínimo a repartir hacia los municipios.

Las razones por las cual llevar a cabo este régimen es de interés nacional ya que penetra directamente en la administración fiscal, de la que se desprende las decisiones políticas que afectan a la comunidad en general. Por eso, un eficaz régimen de coparticipación, no solo dará como resultado una óptima distribución de ingresos; si no que le otorgara de suficiente transparencia y control, como así también de una unidad jurídica. Evitando así, la malversación de fondos públicos, el centralismo de su aplicación y la doble imposición tributaria.

Por este motivo, el objetivo del presente trabajo consistirá en verificar los valores actualizados de las tasas de distribución primaria y secundaria de la masa coparticipable, en base a criterios objetivos para la determinación de los índices, tal cual se menciona en la Constitución Nacional, art. 2, tercer párrafo, el cual establece que el nuevo régimen tendrá una distribución “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.” (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 1995).

Estos índices serán comparados con los establecidos por la ley 23.548, los cuales fueron establecidos con criterios inciertos dado su carácter de transitoriedad teniendo en cuenta que “en la actualidad prevalece un sistema muy poco objetivo, fruto de una negociación de tipo política que se dio a fines del año 1987. Consiste en asignar porcentajes fijos para la distribución primaria y secundaria.” (Balbo, 2015)

## **Objetivos.**

### Objetivo general.

- Verificar diferencias entre las tasas actuales de distribución primaria y secundaria de coparticipación, y tasas actualizadas en función de la población, presupuesto, nivel de participación en la recaudación total y territorio de las mismas.

### Objetivos específicos.

- Describir los presupuestos y censos provinciales más actualizados.
- Calcular el nivel relativo de participación de cada provincia en la recaudación total, basados en los últimos balances nacionales.
- Realizar la actualización de los índices de distribución a través del análisis y asignación de los datos cuantitativos obtenidos.

### Marco Teórico.

Al abordar un tema de esta índole se llega a conclusión de que no hay autores que puedan dar un marco teórico a este asunto, más bien, son interpretaciones de lo que en realidad es una ley. Particularmente este asunto de la coparticipación es abordada por una serie de leyes que han ido corrigiendo a una ley transitoria que fue elaborada por el poder legislativo hace ya más de 25 años. Por el cual el material teórico a utilizar, va a ser especialmente leyes nacionales relacionadas con la coparticipación. Como complemento, previo a la exposición de las leyes participantes, se utilizará un manual sobre finanzas, derecho financiero y tributario para poder entender mejor la actuación de dichas normas.

### Finanzas Públicas

#### Introducción

Un excelente marco teórico sobre las bases de las finanzas públicas es el libro publicado por Héctor Villegas: “Curso de finanzas, derecho financiero y tributario.” (Villegas, 2001). El mismo trabajo, teniendo algo de noción de economía, nos introduce en el mundo de las finanzas públicas, abarcando conceptos como:

- Introducción a las finanzas
- Gastos Públicos
- Los recursos del ESTADO
- Tributos e impuestos, conceptos y ejemplos nacionales
- Derecho financiero y tributario

- Además abarca otros conceptos como: Crédito o empréstito Público y Presupuesto.

Así se puede introducir algunos de estos conceptos para poder entender mejor que es la Coparticipación.

En el capítulo de introducción se mencionó brevemente una noción de finanzas públicas, ingresos y gasto públicos, por lo que a continuación se hará cita del material de Villegas para ampliar y aclarar más estos conceptos.

En el comienzo del desarrollo de los capítulos menciona: “Las finanzas públicas, en su concepción actual, y genéricamente consideradas, tienen por objeto examinar cómo el ESTADO obtiene sus ingresos y efectúa sus gastos.”

A su vez para la debida comprensión del concepto mencionado anteriormente recurre a la exposición de 4 nociones fundamentales: necesidad pública, servicio público, gasto público y recurso público.

- a) Necesidades públicas: Son aquellas que nacen de la vida colectiva y se satisfacen mediante la actuación del ESTADO. Una observación de las necesidades humanas en general, demuestra que ellas son múltiples y aumentan en razón directa a la civilización. Algunas son de satisfacción indispensable para la vida normal del hombre, individualmente considerado, pudiendo ser, a su vez, inmateriales (intelectuales, religiosas, morales, justicia, etc.) o materiales (alimentación, vestido, habitación, etc.).
- b) Servicios Públicos: Son las actividades que el ESTADO (representado por el gobierno) realiza en procura de la satisfacción de las necesidades públicas. Si la actuación estatal busca satisfacer necesidades públicas absolutas, el servicio público es esencial o inherente a la soberanía, caracteres, éstos (esencialidad, inherencia a la soberanía), de que carece si la prestación tiene por objeto llenar necesidades públicas relativas.
- c) Gasto Público y Recurso Público: Para satisfacer las necesidades públicas mediante la prestación de los servicios correspondientes, es necesario realizar erogaciones que suponen los previos ingresos. Ello nos introduce en el campo de las

finanzas públicas en virtud de sus dos típicos fenómenos: gastos y recursos públicos, que a continuación se explicará en más detalles. (Villegas, 2001)

Estos dos últimos conceptos son con los que se va a trabajar, ambos representan de manera cuantitativa y monetaria la actividad financiera del ESTADO. Las dos primeras solamente se utilizaron para poder entender el origen de dicha actividad.

### Gasto Público

“Son gastos públicos las erogaciones dinerarias que realiza el ESTADO en virtud de ley para cumplir sus fines consistentes en la satisfacción de necesidades públicas. Mediante el gasto público el ESTADO se moviliza para atender las necesidades de la población por medio de los servicios públicos, cuyo destino es la cobertura de las necesidades públicas.” (Villegas, 2001, pág. 31).

Por este motivo, se crea el presupuesto nacional, el cual justifica y detalla los causales y montos del gasto público.

Esto significa, según Villegas, que la decisión sobre el gasto estatal presupone dos valoraciones previas de singular importancia: a) la selección de las necesidades de la colectividad que se consideran públicas, aspecto variable y ligado a la concepción sobre el papel del ESTADO; b) la comparación entre la intensidad y urgencia de tales necesidades y la posibilidad material de satisfacerlas

Así mismo,...gastos y recursos no son sino distintos aspectos del mismo problema y se condicionan recíprocamente...Los recursos deben obtenerse proporcionalmente a lo que se debe gastar, y los gastos sólo se entenderán razonablemente calculados si se tienen en cuenta los recursos posibles. (Villegas, 2001, págs. 31-32)

El gasto público puede influir, como menciona el autor, tanto directa como indirectamente, ya que se puede asignar un gasto para satisfacer ciertas necesidades públicas en particular, o bien elaborar un plan de para reactivar una economía en recesión y en consecuencia indirectamente influir en las necesidades públicas.

Tiene, en relación con los recursos públicos, una serie de características que la hacen el elemento más importante de las finanzas:

- Es un indicativo claro de nuestra sociedad, al saber sus necesidades, satisfechas e insatisfechas.
- Nos permite saber las políticas utilizadas por el gobierno de turno, enlistando sus principales actividades, gastos e inversiones.
- La imprescindible influencia que ejerce sobre la economía general, y a su vez, sobre la sociedad.
- Podemos visualizar, consolidando con antecedentes previos, una tendencia, tanto económica, política y social.

### Recursos Públicos

Los recursos o “ingresos” públicos son fondos o bienes que le produzcan al ESTADO la solvencia suficiente para poder financiar su gasto público, cualquiera sea su origen o naturaleza económica o jurídica.

Su fundamento queda plasmado en la Constitución Nacional donde se deja un artículo de los recursos utilizados por la NACION para hacer frente a los gastos nacionales:

Artículo 4º.- 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, del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional. (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 1995)

Dejando claro a su vez, que todo poder o facultad no delegados por las provincias queda en mano de las mismas:

Artículo 121.- Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación. (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 1995)

Por otra parte, como se mencionó con el gasto público, tiene su relativa importancia ya que condiciona la intervención estatal en la sociedad al limitar el alcance del presupuesto nacional. Esto quiere decir, que mientras mayor capacidad de generar fuentes de financiamiento (ingresos), producirá mayores efectos en su aplicación para cubrir las necesidades públicas

Un dato que cabe aclarar, es la importancia de los recursos tributarios en los ingresos nacionales, siendo aproximadamente un 85%-90% del total (incluyendo la seguridad social).

Según explica Villegas (Villegas, 2001) en su libro, citando al autor Morselli, los recursos se pueden clasificar en dos grupos:

- Según su naturaleza u origen:
  1. Recursos originarios: son aquellos que las entidades públicas obtienen de fuentes propias de riqueza, sea que posean un patrimonio fructífero, sea que ejerzan una industria o un comercio.
  2. Recursos derivados: a los que el ESTADO obtiene mediante contribuciones provenientes de las economías de los individuos pertenecientes a la comunidad.
  
- Según su aplicación:

1. ingresos ordinarios son los que se forman regular y continuamente para ser destinados a cubrir el presupuesto financiero normal; por eso están generalmente frente a los gastos ordinarios.

2. ingresos extraordinarios tienen, en cambio, carácter esporádico, siendo provocados por excepcionales necesidades; por eso están, por lo general, frente a los gastos extraordinarios. A los ingresos extraordinarios se provee la mayor parte de las veces mediante empréstitos públicos (crédito público).

Siguiendo las afirmaciones de Héctor Villegas se puede agrupar los recursos públicos de la siguiente manera:

- 1) recursos patrimoniales propiamente dichos o de dominio;
- 2) recursos de las empresas estatales;
- 3) recursos gratuitos (donaciones);
- 4) recursos tributarios;
- 5) recursos derivados de sanciones patrimoniales;
- 6) recursos monetarios (emisión monetaria);
- 7) recursos del crédito público.

#### Leyes nacionales.

En este tema particular, las normas que actúan en la historia de la coparticipación son y han sido numerosas, de ahí que se quiere realizar un régimen único que reglamente este asunto. Desde 1930 aproximadamente, desde que la actividad económica de Argentina entro en receso en plena crisis, el gobierno argentino cruzó por un declive recaudatorio ya que su principal ingreso provenía de impuestos a las exportaciones. En todo esto, y debido a la imposibilidad de una doble imposición, el ESTADO decide unificar todos los impuestos internos y así recaudarlos y distribuirlos entre las provincias. Es en este momento en que se comienza a utilizar la distribución de los recursos estatales hacia las provincias (o coparticipación).



A lo largo de los años la coparticipación nación-provincias empezó en una relación 80%-20%, tendiendo a disminuir esa brecha hasta que en 1973 se creó la primera ley que contemplaba un sistema de coparticipación: la ley 20.221. Se podría decir que esta ley es el origen del actual sistema de coparticipación, y asentaba claras bases de un sistema asignando en iguales proporciones recursos para el ESTADO Nacional y provincial. Esta ley por primera vez mencionaba un criterio objetivo en la distribución secundaria hacia las provincias, teniendo en cuenta la población (65%), la brecha de desarrollo entre cada provincia y la provincia más desarrollada (25%) y la dispersión de la población (10%).

Después de pasar 15 años, se decide realizar un régimen transitorio de distribución, llegamos al actual régimen de coparticipación, ley 23.548. Esta modifica a la ley anteriormente mencionada, nombrando nuevas obligaciones y exenciones:

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

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

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

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

d) Los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la

nación y las provincias. Dicha afectación deberá decidirse por Ley del Congreso Nacional con adhesión de las Legislaturas Provinciales y tendrá duración limitada.

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

Asimismo considérense integrantes de la masa distribuible, el producido de los impuestos, existentes o a crearse, que graven la transferencia o el consumo de combustibles, incluso el establecido por la Ley N° 17.597, en la medida en que su recaudación exceda lo acreditado el Fondo de Combustibles creado por dicha ley. (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 1995).

Este artículo es esencial para determinar que tributos están afectados a ser distribuidos por este régimen, estableciendo un régimen de distribución general de lo “producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse”, limitándolo por las excepciones enumeradas posteriormente. Queda más que claro que busca separar del fondo coparticipable los recursos exclusivos del ESTADO (derechos de importación y exportación) y fondos de asignación específica ya sea por un sistema especial de coparticipación o que son directamente asignados a determinados propósitos.

Lo más importante, y en fin lo que más nos importa, es que propone las tasas actuales de distribución para todas las provincias, mencionando los siguientes artículos:

ARTICULO 3° — El monto total recaudado por los gravámenes a que se refiere la presente ley se distribuirá de la siguiente forma:

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

c) El dos por ciento (2%) en forma automática para el recupero del nivel relativo de las siguientes provincias:

Buenos Aires 1,5701%

Chubut 0,1433%

Neuquén 0,1433%

Santa Cruz 0,1433%

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

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

Buenos Aires 19,93%

Catamarca 2,86%

Córdoba 9,22%

Corrientes 3,86%

Chaco 5,18%

Chubut 1,38%

Entre Ríos 5,07%

Formosa 3,78%

Jujuy 2,95%

La Pampa 1,95%

La Rioja 2,15%

Mendoza 4,33%

Misiones 3,43%

Neuquén 1,54%

Rio Negro 2,62%

Salta 3,98%

San Juan 3,51%

San Luis 2,37%

Santa Cruz 1,38%

Santa Fe 9,28%

Santiago del Estero 4,29%

Tucumán 4,94%

(Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 1988)

Otro asunto en particular que cabe mencionar, es en su artículo 7: “El monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento (34%) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tengan o no el carácter de distribuibles por esta Ley.” (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 1995)

Estas dos leyes, son leyes bases que se constituyeron para dar una unicidad al tratamiento de los fondos públicos entre provincias y ESTADO. Al pasar los años, y teniendo en cuenta que esta transitoriedad debía acabar en un nuevo régimen se elevó esta necesidad a la Constitución Nacional, donde se hace una clara mención de este sistema. En su Capítulo Cuarto: Atribuciones del Congreso, art. 75, inc. 2 se menciona:

2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. 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. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

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.

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.

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.

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.

Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determina la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición. (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 1995)

Claramente la urgencia de un régimen único se hacía explícito, y entre sus artículos posteriores se menciona que se deberá hacer antes de 1996.

Como sabemos, lo que se buscaba hacer en la Constitución Nacional no solo que no se realizó si no que se esquivó. Dejando las tasas de 1988, y creando diferentes asignaciones a las provincias por fuera del actual régimen de distribución de recursos

fiscales, a través de la incorporación de diversos fondos, e incluso desafecto parte de los principales impuestos coparticipables a otros fines. (ver Figura 1).

Sin más preámbulos, se van a hacer mención a las principales leyes que interactúan con la distribución de fondos hacia las provincias (aparte de las mencionadas anteriormente):

- Ley 24130: Pre-coparticipación del 15%, extracción del 15% de la coparticipación bruta para fines previsionales del ESTADO Nacional.
- Ley 25570: Incluye el 30% del Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria al régimen y reglan un régimen integral de coparticipación antes de fin del año 2002.
- Ley 25082: Lo producido por Impuesto sobre los Intereses Pagados y el Costo Financiero del Endeudamiento Empresario y del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, se distribuirá según ley 23548.
- Ley 20628: asignación del 14% del Impuesto a las ganancias a las provincias complementariamente a la masa coparticipable (10% Bs. As. y 4 % resto de provincias)
- Ley 23966: El 6,27% del 11% del IVA que no es coparticipable, es enviado al fondo de Previsión Social Provincial y Municipal. Impuesto a los Bienes Personales (93,73% según ley de coparticipación, y 6,27% a la previsión social provincial y municipal)
- Ley 24674: Coparticipación de los siguientes impuestos internos (tabaco, Bebidas Alcohólicas, Cervezas, Bebidas Analcohólicas, Jarabes, Extractos y Concentrados, Servicio de Telefonía Celular y Satelital, Objetos Suntuarios y Vehículos Automóviles y Motores, Embarcaciones de Recreo o Deportes y Aeronaves.)
- Ley 23905: Impuesto a la Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas
- Ley 20630 y sus modificaciones, Decreto n° 668/74: Título VII - Gravamen de Emergencia sobre Premios de Determinados Juegos de Sorteo y Concursos Deportivos

- Ley 23427: Impuesto sobre el capital de cooperativas, 50% del impuesto es coparticipable.
- Ley 25552: Limite de las afectaciones sobre recursos tributarios coparticipables de las provincias
- Ley 24977: 30 % de la recaudación del monotributo
- Decreto 280/97: 89% de la recaudación del IVA es coparticipable.
- Ley 25063: 100% de ganancia mínima presunta coparticipable

(Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 1995)

Debido al extenso tratamiento jurídico en la distribución de recursos fiscales se mencionó a las principales leyes que interactúan, quedando fuera algunas distribuciones de fondos de contribuciones de:

- Pasajes aéreos y fluviales
- Videogramas y entradas de cine.
- Radiodifusión
- Energía eléctrica, gas y gasolina.
- Vialidad

Estando consiente de la redundancia del tema, el objetivo del actual trabajo consiste, por un lado, en presentar una actualización de los índices de coparticipación de los Art. 3 y 4 de la ley 23.548, donde tales índices fueron calculados bajo criterios no objetivos hace 28 años, siendo que los mismos fueron elaborados con una vigencia de 2 años. Si bien el régimen anterior, ley 20.221, fijaba como variables de la distribución secundaria a la población, la brecha de desarrollo y la dispersión de la población, esta propuesta de actualización contendrá como variables, además de la población, la superficie y la recaudación relativas de las provincias. Además se adicionará una variable fija, donde se distribuirá de manera uniforme un porcentaje de la coparticipación para establecer una base en la que las provincias con mayor participación se solidaricen con las más

rezagadas. Por otro lado, para poder ver el impacto de estos nuevos índices se hará una comparación con los índices precedentes.

## **Metodología**

Para este trabajo en particular se utilizarán fuentes de datos secundarias, las mismas van a ser procedentes principalmente de páginas web oficiales del Gobierno Nacional. Como adicional se analizarán artículos referidos a los mismos como complemento.

### Tipo de estudio y fuente de recolección de datos.

El tipo de investigación de datos que se utilizará será la descriptiva ya que se va a desarrollar una especificación de la realidad económica de las provincias basados en variables como la población, presupuesto, nivel de participación en la recaudación total e incluso el territorio de las mismas. La fuente que brindara estos datos es de perfecta validez y confianza al estar respaldadas por el poder ejecutivo nacional y por los respectivos gobiernos provinciales. A modo de dar un ejemplo tenemos el Ministro de Hacienda y Finanzas Públicas (<http://www.economia.gob.ar/>), como así también las páginas web oficiales de los gobiernos provinciales (ej: <http://www.cba.gov.ar/>). Los períodos de los cuales se desprenden estos datos están actualizados y corresponden a los años previos al que se está actualmente, correspondiendo al de los años 2015 y anteriores.

En cuanto a artículos para su análisis, entre las fuentes se pueden mencionar:

- Fundación de Investigación y Estudios Fiscales y Económicos Regionales (IEFER)

<http://www.iefer.org.ar/>

- Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IArAF)

<http://www.iaraf.org/>

- Centro de Economía Política Argentina (CEPA)

<http://centrocepa.com.ar/>

- Pagina de debate público imparcial realizada por la Fundación La Voz Pública denominada como Chequeado.



<http://www.chegueado.com/>

Es también de especial pronunciamiento el análisis de las distintas leyes actuantes en el análisis de estos datos para no incurrir a la inaplicabilidad de las propuestas que se puedan realizar, y poder llegar así a la mejor conclusión posible sin incurrir a la ilegalidad.

- Información Legislativa y Documental.

<http://infoleg.mecon.gov.ar/>

#### Criterios de Selección.

Las fuentes utilizadas fueron seleccionadas por su carácter de información pública suministradas por páginas oficiales gubernamentales, de las cuales se hace fuerte su carácter de autenticidad.

En cuanto a los artículos fueron recurridos por recomendaciones de referentes en la materia tributaria por su seriedad y verificabilidad.

#### Método de Análisis de Datos.

Las variables cuantitativas obtenidas de las fuentes previamente anunciadas, serán parte de un análisis comparativo utilizando su proporcionalidad relativa con las mismas variables de los demás participantes (Provincias) para el cálculo de un Índice que represente al participante -en cuanto a sus variables analizadas- en relación a los demás.

A modo de explicación, lo que se va a realizar es el cálculo de la participación relativa de cada provincia en las variables. Lo que dada una cierta importancia en cada una de estas variables se utilizará una media ponderada de las mismas lo que dará como resultado un Índice que represente adecuadamente las variables incluidas a cada participante con respecto al total (la suma de todos los índices dará como resultado 1 o el 100%) para luego asignar la distribución de la masa coparticipable en base a la misma. Todas las variantes serán analizadas y tratadas como proporciones del total de las provincias.

### -Factores para la actualización de los índices.

En este proceso de búsqueda de variables que afectaran los índices de distribución se pudieron encontrar diversos autores según hemos visto para el caso de México y EEUU, e incluso el mismo Villegas, que adoptaron ciertas medidas de cálculo que respondiera a las necesidades provinciales. Dado el caso se pudo observar ciertas variables que se repetían, como la población, recaudación, índices para fomentar el crecimiento de provincias necesitadas, e incluso el gasto público.

Para esto se ha dividido y tomado en cuenta la distribución primaria y secundaria por separado para que cada una utilice variables que respondan a una asignación eficiente y representativa.

## **Resultados**

### Introducción.

Para poder llegar a nuestro objetivo, se logró acceder a diversas fuentes secundarias de información, la mayoría proveniente del Gobierno Nacional y Provincial, el cual no hubo ningún impedimento para poder acceder a dichos datos públicos. La única limitación es que algunos datos fiscales no estaban del todo actualizados por el cual se decidió hacer uso al último período que comprendieran todas las variables buscadas, es el caso del 3er trimestre (acumulado) del 2015, para que puedan ser analizados y comparados.

### Recursos y gastos públicos.

Empezamos el capítulo de Marco Teórico con una explicación de finanzas públicas, dando mención al gasto y los recursos del ESTADO. Dichos conceptos son esenciales a nivel nacional y provincial para poder comprender la relatividad y proporcionalidad de los mismos, y así poder llegar a una correcta distribución de la recaudación basada, en parte, en estas variables.

-Antecedentes con otros países federales:

Antes de cualquier análisis financiero del ESTADO, se buscó antecedentes del nivel de gasto público y recursos pertenecientes a países federalizados: el caso de Estados Unidos y Suiza

Tabla 1. *Participaciones en el Gasto y Recursos Públicos comparadas con otros países (%)*. 1988. (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 1993)

	Argentina			Estados Unidos			Suiza		
	Nacion	Prov.	Munic.	Nacion	Prov.	Munic.	Nacion	Prov.	Munic.
Participacion en el gasto	42	47	11	46	22	32	26	42	32
Participacion en los recursos	74	20	6	53	26	21	29	43	28
Diferencia	32	-27	-5	7	4	-11	3	1	-4

*Nota:* En el caso de Estados Unidos se utilizaron datos de 1989

Como se pudo ver, en el libro “Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina” (1993) realizada por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, claramente el nivel de desbalance financiero en los distintos rubros y niveles gubernamentales se acentúa más en la Argentina.

Al comparar los gastos, se visualizó una similitud con la participación de EEUU a nivel nacional, mientras que a nivel provincial se asemeja a Suiza. La característica principal que se vio de Argentina es su poca descentralización de los gastos hacia los municipios. Es decir, que tanto EEUU como Suiza centraron sus gastos de manera más equilibrada, centrándose un poco más en un nivel del ESTADO.

En el caso de la participación de los recursos es donde más se puede notar la diferencia del ESTADO argentino, formando una especie de centralización de recursos e ingresos. En EEUU, vemos en la diferencia entre recursos y gastos que se encuentran nivelados teniendo una diferencia poco pronunciada. En el caso de Suiza, la asignación de recursos se realizó casi proporcionalmente a los gastos en cada nivel estatal. Y por último la inequidad de la distribución Argentina, dejando tanto a provincias como

municipios con déficits de recursos, obligándolos así a contar con una alta dependencia de su capacidad de distribuir los recursos excesivos obtenidos por el Gobierno Nacional. En números, el ESTADO se queda con un superávit de 32% sobre los gastos y recursos en los 3 niveles, mientras que ese exceso representa el mismo déficit en provincias y municipios, dejando en peor situación a las Provincias con un déficit de ingresos del 27%.

Para hacer un análisis vertical de la situación financiera Argentina en cuanto a recursos y gastos nacionales históricos se hizo hincapié en los antecedentes de la distribución primaria de impuestos directos:

- Ley 12.143: Con vigencia desde 01/03/35 a 31/12/44, esta ley establecía una coparticipación de impuestos a las ventas y réditos (82,5% NACION y 17,5% Provincias).
- Ley 14.788: vigencia desde 01/01/59 al 31/12/63. Esta ley establecía una distribución dinámica donde establecía una distribución del 66% - 34% (NACION – Provincias) para comienzos de 1959, que iban disminuyendo para la NACION y aumentando para las Provincias a un ritmo del 2% anual finalizando en 1963 en un 58% - 42%.
- Ley 20.221: vigencia 01/01/73 al 21/12/80. Esta ley unifica a los tres regímenes vigentes a la fecha (Leyes 14.788, 14.390 y 14.060), distribuyendo los impuestos mencionados en su art. 1° en un 48,5% para el Gobierno Nacional y un 51,5% para el Provincial.

(Gacio, 2013)

-Recursos y gastos nacionales actuales:

Periódicamente el ESTADO emite sus balances sobre ingresos y la aplicación de los mismos siguiendo el presupuesto anual, por lo que se pudo acceder al último balance disponible correspondiente al período 2015 – 3er trimestre (acumulado).

En dicho balance visualizó una serie de datos relacionados al tema que vamos a desarrollar en este trabajo, resumidos en los siguientes cuadros:

Tabla 2. *Recursos Públicos tributarios acumulados – 3er Trimestre 2015. (Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2015)*

Concepto	Monto	% del Total
Impuestos	743.123,10	65,82%
Derechos s/comercio exterior	87.469,60	7,75%
Aportes y contrib. a seguridad social	298.415,30	26,43%
Total	1.129.008,00	100,00%

*Nota:* Montos en millones de pesos

Tabla 3. *Gasto Público acumulado – 3er Trimestre 2015. (Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2015)*

Concepto	Monto	% del Total
Adm. Nacional	497.907,50	44,10%
Contribuciones a la SS	288.247,10	25,53%
Provincias	300.848,70	26,65%
No presupuestarios	42.004,70	3,72%
Total	1.129.008,00	100,00%

*Nota:* \*Montos en millones de pesos; \*\*Aplicación de fondos según el presupuesto

En la Tabla 2 se plasmaron los recursos obtenidos en los primeros nueve meses del año 2015, exponiendo los conceptos que originaron esos ingresos, sus montos y proporciones. No hubo muchas conclusiones, solo se visualizó un comportamiento normal de las fuentes de ingresos, teniendo como principal participante a los Impuestos

con un 65,82% del total, a los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social con el 26.43% y por último los Derechos sobre el Comercio Exterior con apenas el 7,75%. Como contraparte la aplicación de esos recursos (gastos) se vieron claramente según lo expuesto en la Tabla 3, donde se obtuvo el gasto público nacional del período tratado, como así también su clasificación según el destino de los fondos presupuestados. Este concepto es clave, para ver el nivel de gasto nacional, y poder así compararlos con el gasto consolidado de las provincias y sus niveles relativos.

-Recursos y gastos provinciales actuales:

Tabla 4. *Recursos y Gastos Provinciales Presupuestados acumulados al 3er Trimestre del 2015. (Información Fiscal Provincial y Municipal, 2015)*

Provincias	Ingresos Brutos	Inmobiliario	Sellos	Automotor	Otros Imp.	Total Ingresos	Presupuesto	Índice de Auto-solvencia	Proporción de Ingresos
Buenos Aires	63.022.947,91	5.775.037,87	6.597.143,80	7.319.094,69	5.267.331,72	87.981.556,00	174.692.000,00	50,36%	38,27%
Catamarca	779.964,21	30.555,07	81.521,12	81.521,12	127,87	973.689,39	11.284.000,00	8,63%	0,42%
Cdad. Autonoma de Bs As	36.948.465,96	5.284.116,83	4.020.371,29	3.232.685,08	412.330,37	49.897.969,54	61.767.000,00	80,78%	21,71%
Chaco	1.998.902,36	23.235,29	271.929,49	0,00	348.910,33	2.642.977,47	23.294.000,00	11,35%	1,15%
Chubut	3.097.428,33	0,00	352.011,43	0,00	66.480,95	3.515.920,72	14.689.000,00	23,94%	1,53%
Córdoba	13.126.039,50	1.259.143,60	1.678.395,80	666.976,40	0,00	16.730.555,30	50.215.000,00	33,32%	7,28%
Corrientes	1.681.100,00	94.180,00	218.560,00	0,00	0,00	1.993.840,00	14.500.000,00	13,75%	0,87%
Entre Ríos	3.265.430,63	974.565,08	334.604,29	550.081,93	485.469,47	5.610.151,40	24.330.000,00	23,06%	2,44%
Formosa	725.491,29	18.444,48	127.116,06	0,00	26.338,52	897.390,35	14.779.000,00	6,07%	0,39%
Jujuy	1.104.945,00	87.776,00	167.110,00	0,00	0,00	1.359.831,00	14.660.000,00	9,28%	0,59%
La Pampa	1.144.369,48	204.154,30	192.675,71	148.967,98	8.385,08	1.698.552,55	9.158.000,00	18,55%	0,74%
La Rioja	536.597,69	14.326,93	62.651,06	72.542,78	0,00	686.118,46	8.589.000,00	7,99%	0,30%
Mendoza	7.048.940,00	419.280,00	900.990,00	636.160,00	20.950,00	9.026.320,00	29.088.000,00	31,03%	3,93%
Misiones	3.983.597,39	90.851,69	268.996,76	40.171,76	17.958,58	4.401.576,19	21.181.000,00	20,78%	1,91%
Neuquen	4.791.357,00	252.617,32	736.817,03	0,00	0,00	5.780.791,35	21.773.000,00	26,55%	2,51%
Río Negro	2.201.504,53	180.004,27	284.640,58	341.186,50	125.649,39	3.132.985,28	15.000.000,00	20,89%	1,36%
Salta	2.665.470,00	38.880,00	277.300,00	0,00	155.632,85	3.137.282,85	18.819.000,00	16,67%	1,36%
San Juan	1.242.754,87	107.634,99	141.141,91	211.017,12	250.053,91	1.952.602,80	13.102.000,00	14,90%	0,85%
San Luis	1.509.349,56	127.135,78	191.176,41	125.774,48	775,47	1.954.211,70	9.048.000,00	21,60%	0,85%
Santa Cruz	2.432.081,79	7.058,05	152.818,91	0,00	1.919,76	2.593.878,52	14.844.000,00	17,47%	1,13%
Santa Fe	11.811.378,67	1.416.220,01	1.663.758,26	114.867,97	37.431,07	15.043.655,99	47.885.000,00	31,42%	6,54%
Santiago del Estero	1.033.517,33	137.319,39	157.504,11	73.058,68	116.100,25	1.517.499,77	16.134.000,00	9,41%	0,66%
Tierra del Fuego	1.327.401,77	525,81	102.602,65	0,00	319.495,72	1.750.025,94	7.896.000,00	22,16%	0,76%
Tucuman	4.452.375,00	232.964,00	433.114,00	230.341,00	254.887,00	5.603.681,00	23.144.000,00	24,21%	2,44%
<b>Total</b>	<b>171.931.410,27</b>	<b>16.776.026,76</b>	<b>19.414.950,67</b>	<b>13.844.447,49</b>	<b>7.916.228,31</b>	<b>229.883.063,57</b>	<b>659.871.000,00</b>	<b>34,84%</b>	<b>1</b>

*Nota:* \*Todos los datos corresponden al 3er trimestre acumulado del año 2015;\*\*Montos en miles de pesos.

Como muestra el cuadro anterior, se recopiló información sobre los ingresos tributarios en cada provincia estableciendo tanto el total recaudado, como la discriminación en los principales conceptos que lo originan. A su vez, complementando los ingresos subnacionales, se logró acceder a la ejecución presupuestaria del mismo período alcanzando el gasto provincial consolidado al 3er trimestre del 2015. Para brindar una mejor interpretación de la situación actual de las provincias se decidió realizar un índice de auto-solvencia, indicando en qué proporción las provincias se financian con recursos propios. En este índice encabezan como las provincias menos dependientes de fondos nacionales la Cdad. Autónoma de Buenos aires, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, siendo esta a su vez las de mayor recaudación. Además se calculó la proporción relativa de cada provincia sobre los ingresos totales percibidos, para determinar su participación recaudatoria.

-Participación Nacional y Provincial en los Recursos y Gastos Públicos.

Siguiendo las tablas elaboradas anteriormente se dedujo la participación estatal en los gastos y recursos públicos para poder comparar la actual situación financiera de ambas partes.

Tabla 5. *Gasto Público Nacional y Provincial.*

Concepto	Monto	Proporción del Total
Gastos Provinciales*	659.871,00	44,35%
Gastos Nacionales**	828.159,30	55,65%
Total	1.488.030,30	100,00%

*Nota:* \*Según Tabla 4; \*\*según Tabla 3, sin transferencias a provincias ni contribuciones a la seguridad social. Montos en millones de pesos.

Esta tabla refleja cómo fue la distribución de los gastos públicos, según fuentes que se indicó en las tablas 3 y 4, en el período 2015 incluidos los primeros 9 meses debido a una limitación de la información de las fuentes citadas, ya que se elaboran informes trimestrales y solo estaba disponible (hasta la fecha) hasta el 3er trimestre de dicho año.



En este análisis pudimos ver que el ESTADO participa en un 55,6% del gasto nacional sin tener en cuenta las transferencias hacia las provincias ya que las mismas están determinadas en el presupuesto, pero no se las puede considerar como variable del cálculo del gasto público cuando se supone que es lo que se quiere calcular. Además no se las consideró como un gasto público, ya que las mismas son distribuciones del exceso de recaudación, posterior a la determinación de los gastos, por parte del Gobierno Nacional. Este índice si lo comparamos con el de la Tabla 1, donde la participación estatal es del 42% tomando a los municipios. El índice de participación nacional sin tener en cuenta la municipal sería de 47,19% (42% de la Nación del 89% que representa Nación-Provincias), con lo cual vemos que la participación estatal subió 8,41% en casi 30 años, superando al gasto provincial.

Tabla 6. *Recursos Públicos Nacional y Provincial.*

Concepto	Monto	Proporción del Total
Recursos Nacionales*	743.123,00	76,37%
Recursos Provinciales**	229.883,00	23,63%
Total	973.006,00	100,00%

*Nota:* \*Según Tabla 2, no comprende ingresos por aportes y contribuciones a la seguridad social ni derechos sobre el comercio exterior;\*\*según Tabla 4. Montos en millones de pesos.

Este panorama que arroja el análisis de los recursos públicos recaudados por ESTADO Nacional en comparación al provincial nos hizo recordar a la Tabla 1 de 1988, donde la dominancia del ESTADO Nacional en materia de recaudación era significativa. Realizado el mismo cálculo para los gastos públicos nacionales, desagregando la parte municipal, se llegó a un índice de participación estatal del 78,72% (74% de 94%) para 1988, contra el 76,37% de la actualidad, apenas 2,35% inferior al índice nacional de la Tabla 1. Parece que los años no hubieran pasado para descentralizar la recaudación tributaria, lo que hace aún más importante actualizar el sistema de distribución de este exceso de ingresos. Cabe mencionar que no comprendieron los ingresos por Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social ni

Derechos sobre el Comercio Exterior, ya que pertenecen a fondos de afectación distintos y no era materia de recaudación discutible para coparticipar con las provincias,

### Población y superficie provinciales

Para llegar a representar equitativamente la participación de cada provincia en el gasto público, aparte de los conceptos anteriormente mencionados, se decide incluir como variables a la población y superficie de las provincias.

Se consideraron estos dos conceptos por dos motivos. Primero, como se vio en el caso de la distribución de México del Ramo 28: Participaciones federales, este hacia énfasis en gran medida del nivel poblacional de sus regiones asignándoles un 45,17% del índice a esta variable (mismo porcentaje que la eficiencia recaudatoria). Y como segundo motivo, se supone un estrecho vínculo de los gastos provinciales con el nivel de población y territorio, ya que estos representan tanto las necesidades públicas como las infraestructuras utilizadas (rutas, caminos, líneas ferroviarias, tendido eléctrico, conexiones de gas y otros espacios públicos) respectivamente.

Según el Censo de Población, Hogares y Viviendas (INDEC, 2010) y el Instituto Geográfico Nacional se pudo confeccionar el siguiente cuadro.

Tabla 7. Población y superficies provinciales de la República Argentina. (Instituto Geográfico Nacional - División política, superficie y población., 2010)

Jurisdicción	Población*		Superficie**	
	Habitantes	Proporción	km <sup>2</sup>	Proporción
Total	40.117.096	100,00%	2.780.400	100,00%
1.Ciudad de Buenos Aires	2.890.151	7,20%	200	0,01%
2.Buenos Aires	15.625.084	38,95%	307.571	11,06%
3.Catamarca	367.828	0,92%	102.602	3,69%
4. Chaco	1.055.259	2,63%	99.633	3,58%
5. Chubut	509.108	1,27%	224.686	8,08%
6.Córdoba	3.308.876	8,25%	165.321	5,95%
7.Corrientes	992.595	2,47%	88.199	3,17%
8.Entre Ríos	1.235.994	3,08%	78.781	2,83%
9.Formosa	530.162	1,32%	72.066	2,59%
10.Jujuy	673.307	1,68%	53.219	1,91%
11.La Pampa	318.951	0,80%	143.440	5,16%
12.La Rioja	333.642	0,83%	89.680	3,23%
13.Mendoza	1.738.929	4,33%	148.827	5,35%
14.Misiones	1.101.593	2,75%	29.801	1,07%
15.Neuquén	551.266	1,37%	94.078	3,38%
16.Río Negro	638.645	1,59%	203.013	7,30%
17.Salta	1.214.441	3,03%	155.488	5,59%
18.San Juan	681.055	1,70%	89.651	3,22%
19.San Luis	432.310	1,08%	76.748	2,76%
20.Santa Cruz	273.964	0,68%	243.943	8,77%
21.Santa Fe	3.194.537	7,96%	133.007	4,78%
22.Santiago del Estero	874.006	2,18%	136.351	4,90%
23.Tierra del Fuego	127.205	0,32%	21.571	0,78%
24.Tucumán	1.448.200	3,61%	22.524	0,81%

Nota: \* Datos obtenidos del Censo de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC);

\*\* No se incluye la Antártida, ni islas del Atlántico Sur

En la Tabla 5 se buscó sintetizar el aspecto territorial y poblacional en un simple cuadro que permitiera reflejar el nivel relativo de cada provincia sobre estas dos variables

### Desarrollo de índices de distribución primaria y secundaria.

Retomando el objetivo de este trabajo, unos de los problemas que se mencionó son los índices de distribución que establece la ley 23.548 en sus artículos 3 y 4, donde su vigencia transitoria lleva 28 años sin modificación alguna. Como pudimos ver los problemas en este sistema son diversos y su análisis conllevaría un informe aún más extenso al presentado, por lo que se limitó el objetivo a modificar las proporciones de distribución y así a llevar a la realidad estos índices desactualizados tanto para la distribución primaria (entre nación y provincias) y secundaria (entre provincias).

Para esto se elaboraron una serie de principios o supuestos como marco de funcionamiento de los índices actualizados, detallando los factores externos a los índices que influyen en su funcionamiento y que actualmente se tendrían que modificar para complementar la aplicación de esta nueva distribución.

Posteriormente se determinó que factores son determinantes para que permitan ajustar los valores de los índices lo más fiel posible de acuerdo a la realidad y necesidad de cada provincia.

Y por último, se hizo uso de esas variables ya analizadas anteriormente en los resultados de las investigaciones para dar a la luz a los índices actuales y su comparación con los anteriores.

#### -Supuestos y principios generales.

A continuación se hará mención a una serie de apartados que condicionarían el desenvolvimiento del régimen actualizado, modificando su comportamiento y estructura, como su transparencia y perpetuidad:

- El ESTADO Nacional debe establecer el cálculo de la coparticipación en su presupuesto nacional, desagregándolo de cualquier otro concepto similar (actualmente se computa como transferencias).
- Unificación de las transferencias destinadas a las provincias (como mínimo las de origen tributario) por medio de un único fondo de coparticipación. Evitando así la creación de diversas transferencias por fuera de este fondo coparticipable.
- Respetar el límite mínimo de coparticipación del 34% según lo establece la ley 23548, en su artículo 7. Teniendo como base del cálculo la coparticipación en

el presupuesto nacional (que supone el primer supuesto), sobre el total de recaudación de recursos tributarios nacionales.

- Establecer claros y precisos condicionantes en la aplicación del fondo transferido a las provincias, determinando su estructuración en el gasto provincial. Estos serán porcentajes mínimos y máximos de aplicación, con respecto a crear una base en la distribución hacia los municipios, aplicación en sistemas de educación y seguridad, y un máximo en el gasto administrativo; y cualquier otro concepto debidamente justificado.
- No habrá ningún tipo de extracción extraordinaria por parte del Gobierno Nacional que modifique los índices de coparticipación. Como se mencionó en el caso de la creación de los fondos pre-coparticipables, extrayendo un 15% de la masa coparticipable bruta.
- Auto ajuste de las tasas de distribución primaria ante delegaciones de gasto público nacional a los ESTADOS Provinciales. Es decir, que antes cualquier aumento del gasto provincial corresponde la subsiguiente asignación de fondos a través de un ajuste en los índices nación-provincia. Tal como lo menciona la Constitución Nacional en su artículo 75, inc. 2: “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.” (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 1995)
- Los índices deberán ser revisados y actualizados como mínimo cada 4 años, en caso de situaciones económicas y financieras que ameriten un análisis anterior éste deberá hacerse anualmente.

#### -Cálculo de los índices.

- Distribución Primaria

Para el cálculo de la distribución primaria se tuvo como eje principal una única variable, el gasto público, este representa perfectamente la participación de cada ESTADO

(nacional y provincial) en la economía Argentina. Para eso se remitió a la Tabla 5, donde se ve claramente la participación del ESTADO Nacional (55,65%) y provincial (44,35%). A esta distribución nación-provincias se adicionará un fondo de fomento para provincias con alto índice de pobreza y necesidades básicas insatisfechas del 2% de la masa de coparticipación. Quedando la distribución primaria de la siguiente forma:

Tabla 8. *Distribución Primaria Actualizada*

Destino	Índice de gasto	Porcentaje de asignación
Nación	55,65%	54,54%
Provincias	44,35%	43,46%
F.F.P*		2%

*Nota:* \*Fondo de Fomento Para las Provincias. Datos tomados según Tabla 5.

- Distribución Secundaria.

Para comenzar con este análisis se basó en dos tipos de factores, uno variable que dependía del nivel relativo de cierta característica (población, recaudación, territorio) y otro fijo (distribución uniforme), que básicamente se utilizó para dar mayor equidad y una base de asignación para solventar las necesidades básicas sacándole participación a los que poseían más influencia en los factores variables otorgándoles mayores beneficios a los que tenían una participación relativa menor.

Los factores fueron los siguientes:

1. Población: formando parte del 60% del cálculo del índice, esta participación fue tomada según Villegas, ya que como vimos anteriormente el ESTADO responde ante necesidades públicas demandadas por los ciudadanos en el vasto territorio nacional, lo que hace que la población sea una variable directa relacionada con las necesidades de cada provincia.
2. Recaudación: esta es otro factor variable, ya que las provincias más recaudadoras van a exigir que se les sea equitativo dado a sus características de participación en la

economía nacional, es por eso que se asignó un 20% de participación en el índice ponderado.

3. Distribución uniforme: como se mencionó párrafos atrás esta asignación fija del 15% en partes iguales para todas las provincias es básicamente: “más fondos para los que menos recaudación, población y territorio tienen, y menos para los que más posean de los mismos”. Es una medida que creó una base sin tener en cuenta ningún parámetro variable, solo brindar más recursos a los que menos tienen.
4. Superficie del territorio provincial: por último el territorio hizo aparición en este índice sin más motivos que otorgar fondos de acuerdo a la extensión del ESTADO Provincial y su estructura, haciendo referencia a su nivel de caminos, rutas, tendido eléctrico, vías, espacios públicos, etc. (5%)

Contando ya, en el capítulo de resultado, con toda la información de los factores participantes de este índice ponderado, se elaboró el siguiente cuadro de distribución secundaria, incluyendo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Tierra del Fuego.

Tabla 9. *Distribución Secundaria Actualizada. Datos tomados según Tabla 4 y 7.*

Provincias	Total de Ingresos	Índice Variable			Índice Fijo			Comparación	
		Proporción de Ingresos	Población Relativa	Superficie *	Índice Bruto	Distribución Uniforme	Índice Neto	Índice Anterior	Diferencia
Buenos Aires	87.981.556,00	38,27%	38,95%	11,06%	31,58%	0,63%	<b>32,20%</b>	<b>19,93%</b>	12,27%
Catamarca	973.689,39	0,42%	0,92%	3,69%	0,82%	0,63%	<b>1,44%</b>	<b>2,86%</b>	-1,42%
Cdad. Autónoma de Bs As	49.897.969,54	21,71%	7,20%	0,01%	8,66%	0,63%	<b>9,29%</b>		9,29%
Chaco	2.642.977,47	1,15%	2,63%	3,58%	1,99%	0,63%	<b>2,61%</b>	<b>5,18%</b>	-2,57%
Chubut	3.515.920,72	1,53%	1,27%	8,08%	1,47%	0,63%	<b>2,10%</b>	<b>1,38%</b>	0,72%
Córdoba	16.730.555,30	7,28%	8,25%	5,95%	6,70%	0,63%	<b>7,33%</b>	<b>9,22%</b>	-1,89%
Corrientes	1.993.840,00	0,87%	2,47%	3,17%	1,82%	0,63%	<b>2,44%</b>	<b>3,86%</b>	-1,42%
Entre Ríos	5.610.151,40	2,44%	3,08%	2,83%	2,48%	0,63%	<b>3,10%</b>	<b>5,07%</b>	-1,97%
Formosa	897.390,35	0,39%	1,32%	2,59%	1,00%	0,63%	<b>1,63%</b>	<b>3,78%</b>	-2,15%
Jujuy	1.359.831,00	0,59%	1,68%	1,91%	1,22%	0,63%	<b>1,85%</b>	<b>2,95%</b>	-1,10%
La Pampa	1.698.552,55	0,74%	0,80%	5,16%	0,88%	0,63%	<b>1,51%</b>	<b>1,95%</b>	-0,44%
La Rioja	686.118,46	0,30%	0,83%	3,23%	0,72%	0,63%	<b>1,34%</b>	<b>2,15%</b>	-0,81%
Mendoza	9.026.320,00	3,93%	4,33%	5,35%	3,65%	0,63%	<b>4,28%</b>	<b>4,33%</b>	-0,05%
Misiones	4.401.576,19	1,91%	2,75%	1,07%	2,08%	0,63%	<b>2,71%</b>	<b>3,43%</b>	-0,72%
Neuquén	5.780.791,35	2,51%	1,37%	3,38%	1,50%	0,63%	<b>2,12%</b>	<b>1,54%</b>	0,58%
Rio Negro	3.132.985,28	1,36%	1,59%	7,30%	1,59%	0,63%	<b>2,22%</b>	<b>2,62%</b>	-0,40%
Salta	3.137.282,85	1,36%	3,03%	5,59%	2,37%	0,63%	<b>2,99%</b>	<b>3,98%</b>	-0,99%
San Juan	1.952.602,80	0,85%	1,70%	3,22%	1,35%	0,63%	<b>1,97%</b>	<b>3,51%</b>	-1,54%
San Luis	1.954.211,70	0,85%	1,08%	2,76%	0,95%	0,63%	<b>1,58%</b>	<b>2,37%</b>	-0,79%
Santa Cruz	2.593.878,52	1,13%	0,68%	8,77%	1,07%	0,63%	<b>1,70%</b>	<b>1,38%</b>	0,32%
Santa Fe	15.043.655,99	6,54%	7,96%	4,78%	6,33%	0,63%	<b>6,95%</b>	<b>9,28%</b>	-2,33%
Santiago del Estero	1.517.499,77	0,66%	2,18%	4,90%	1,68%	0,63%	<b>2,31%</b>	<b>4,29%</b>	-1,98%
Tierra del Fuego	1.750.025,94	0,76%	0,32%	0,78%	0,38%	0,63%	<b>1,01%</b>		1,01%
Tucumán	5.603.681,00	2,44%	3,61%	0,81%	2,69%	0,63%	<b>3,32%</b>	<b>4,94%</b>	-1,62%
<b>Total</b>	<b>229.883.063,57</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>85,00%</b>	<b>15%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,00%</b>
Importancia Relativa		20,00%	60,00%	5,00%					

*Nota:* \*Como porción del territorio total de la República Argentina. Se resaltó en fuente Negrita los índices a comparar, tanto los actualizados (Índice Neto) como los precedentes (Índice Anterior).



La Tabla Nro. 9 nos arrojó los índices actualizados según las variables desarrolladas anteriormente, en una primera parte se calculó el Índice Bruto que contenía los índices variables (recaudación, población y territorio) arrojándonos asignaciones acordes al promedio ponderado de las variables involucradas según el grado de importancia relativa del 20% para la recaudación, 60% para la población y 5% para la superficie afectada. Como se puede ver estos porcentajes suman el 85 %, asignándose el 15% faltante de manera uniforme hacia todas las provincias para equilibrar los ingresos provinciales y establecer un criterio más solidario con las provincias que menos perciben. Por último con este último ajuste equitativo se dio origen al Índice Neto, el cual contiene tanto los factores variables como el fijo, que representa el sistema de distribución secundaria actualizada.

## **Discusión**

### Importancia de la actualización de la coparticipación.

Después de la obtención de datos y las normas desarrolladas a lo largo del proyecto, se logró contar con las herramientas necesarias para poder lograr nuestro objetivo principal: establecer índices de distribución primaria y secundaria en el actual régimen de coparticipación argentino. A lo largo del trabajo se pudo ver una situación financiera desequilibrada en Argentina, donde todo el peso cae sobre la espalda provincial, ya que la participación de los municipios en el manejo de fondos públicos es mínimo (como se vio en la Tabla 1 entre el 6 y 11% de los recursos y gastos públicos) comparado con otros países. A su vez esta situación empeoró al comprender el comportamiento fiscal argentino, donde un ESTADO Nacional captaba 76,37%, de los ingresos totales públicos (Tabla 6), haciéndose cargo del 55,65% de los gastos totales (Tabla 5). Así es entendible, como vimos en el capítulo de introducción, que las provincias actualmente se encuentren endeudadas. Esto solo pudo ser superado por un complejo sistema tributario, conteniendo diversas normas que tienden a regular a distribución de recursos hacia las provincias tanto con asignaciones parciales de impuestos coparticipables como la creación de diversos fondos y transferencias fuera de la ley de coparticipación, desobedeciendo la urgencia de la creación de un régimen único de coparticipación que desde la creación de la actual ley en 1988 ya tomaba el carácter de transitorio, y en su posterior mención en la Constitución Nacional en 1994.

Esquivando este proceso de reorganización distributiva, se pudo ver la Figura 1, donde a claras queda el manejo complejo y en algunos puntos discrecional de fondos públicos.

En 1992, se creó un acuerdo en el cual el ESTADO Nacional extrae un 15% de la masa coparticipable, lo que sin duda afecta los valores absolutos de los índices de distribución pasando de 42,34% de distribución a la Nación y de 56,66% a las Provincias, a 35,99% y 48,16% respetivamente (teniendo como base del cálculo el 85% y no el 100%). Obviamente salen perjudicadas las provincias ya que los fondos extraídos van dirigidos al Gobierno Nacional., quedando una tasa de *distribución primaria real* a la nación de 50,99% (35,99% más el 15% extraído que va dirigido al sistema previsional nacional), 48,16% a la Provincia y el 0,85% al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional.

#### Actualización de índices

##### -Distribución Primaria

Por más injusto que parezca (en comparación con el índice anterior), esta tasa de distribución (Tabla 8) está acorde a las necesidades que actualmente está cruzando la realidad de la República Argentina, donde lejos de centralizar gastos, el ESTADO Nacional encabeza un gasto publico elevado y creciente debido a políticas implantadas, de igual manera si lo comparamos con el 50,99% y 48,16% de la distribución real actual (implementando el 15% de pre coparticipación), esta tasa se acerca a esa situación, y es más, marca una situación aún peor. Sin dudas la corrección de los índices de este sistema de coparticipación “ajustable”, se debe ir dando con el tiempo con políticas de distribución y uso del gasto público. El ideal (más para las provincias) es inaplicable con una demanda creciente del Gobierno Nacional de fondos, de todas formas esta distribución refleja claramente cuál es el % a distribuir según las necesidades de los gobiernos ajustándose al entorno tanto económico como político.

### -Distribución Secundaria.

En el cálculo de índices secundarios se llegó al resultado expuesto en la Tabla 9, donde está más que claro que pertenecen a índices que respetan lo expuesto por la Constitución Nacional en cuanto a sus criterios objetivos de reparto, ajuste equitativo, solidaridad entre provincias y automaticidad en la remisión de fondos. Este último concepto está explicado por un sistema único de coparticipación, produciendo una simplificación de manejo de fondos, lo que sin dudas se establece a la automaticidad de su distribución.

Analizando las diferencias que nos arrojó con respecto a los antiguos índices de distribución entre las provincias podemos notar cuatro grandes cambios:

- Primero, podemos notar una variación claramente notable en la provincia de Buenos Aires subiendo un 12% su índice de distribución (o lo que es igual un 162% su índice anterior), llegando a un índice neto de 32,20%. Esto se puede entender claramente, dado su densidad poblacional, territorio y recaudaciones propias. Entonces surge la duda de, ¿Cómo hace hoy en día para subsistir con el 19,93% de la ley 23.548?, claramente la respuesta lógica es el alto nivel de subsidios en gastos provinciales como electricidad, servicios públicos de transporte y otras asignaciones, en comparación con las demás provincias. Como se mencionó en los supuestos y principios anteriores, no se establece otra transferencia de fondos hacia las provincias que no sea el régimen coparticipable, por lo que este índice involucraría tales subsidios y transferencias.
- Otro tema a destacar es la aparición de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y Tierra del Fuego, con índices acordes a los factores seleccionados. Se destacó el alto porcentaje de la CABA, siendo que posee una gran masa de recaudación dado su poco nivel poblacional y territorial, esto se debe a un alto nivel de actividad comercial.

- Por último, la mayoría de las provincias se vieron disminuidas dado al incremento relativo en la asignación de fondos a Buenos Aires, y los ingresos de CABA y Tierra del Fuego al sistema de distribución.

### Conclusión Final.

A partir de los resultados obtenidos anteriormente se pudo lograr un régimen de coparticipación representativo a las necesidades que cruza el Gobierno Nacional y provincial. Este régimen propone claramente los criterios utilizados para asignar los recursos del ESTADO Nacional, identificando la importancia e influencia en el cálculo de los índices subnacionales.

Así, en una simple hoja de cálculo de Excel se pueden modificar estas variables y reactualizarlas tan pronto se tenga el presupuesto nacional y los informes de recaudación y población, haciéndolo un sistema de índices dinámicos y ajustables que reflejan la situación económica de la República Argentina. Esto nos permitirá ver qué puntos débiles posee el ESTADO y modificar estos índices de distribución indirectamente a través de políticas de gasto público (para el caso del índice de distribución primaria) y asignación de más fuentes de recaudaciones provinciales, políticas de incentivo en la actividad económica de provincias menos desarrolladas que traerán más nivel de recaudación como posibles movimientos migratorios internos para satisfacer la demanda laboral (para el caso de la distribución secundaria).

Por último se fundamentó bajo ciertos supuestos y principios que reglamentaban un correcto funcionamiento, corrigiendo los puntos débiles del sistema de coparticipación de 1988.

Un dato que es importante destacar, es el de la Tabla 4, donde se indica el Índice de Autosolvencia, esto significa que no todas las provincias se encuentran en el mismo nivel de oportunidades fiscales, ya que por lo que se establece existen muchas provincias que dependen en más del 90% de sus gastos de recursos del ESTADO. Otro dato que no se pudo extraer de fuentes gubernamentales es el nivel de deudas provinciales, lo que sin duda es un tema importante que aparece como consecuencia de la mal distribución de los recursos, y es otro apartado más que se adicionaría a la

“Importancia de la actualización de la Coparticipación” mencionada a comienzo de esta sección.

Tal como se menciona en el Resumen, el trabajo tiene como propósito “incentivar los sectores más vulnerables, a evitar dobles imposiciones tributarias, brindar mayor control y transparencia de las operaciones públicas para evitar malversaciones de fondos de esta índole, como así también su tratamiento jurídico destinado a actualizar la ley de coparticipación simplificando y automatizando su aplicación” y se puede decir que en parte se cumplió con todos los objetivos previstos.

Otro objetivo era “solucionar el desbalance financiero existente entre ESTADO y provincias”, donde se llegó a la conclusión de que los índices no eran la solución, estos daban un síntoma de una política ya implantada, índices que por primera vez son variables y se ajustan año a año y nos permiten ver cómo estamos distribuyendo los recursos para poder “balancear” el sistema financiero de la nación y provincias. Estos índices no son los principales partícipes de este régimen, si no los factores que lo determinan. Y es a través de estos factores por el cual se debe ajustar el equilibrio de gastos y recursos entre nación y provincias.

Con estos índices se logra “contemplar 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”

## Referencias

- Álvarez, C., Manes, M., Paredes, P., & Ivani, G. (s.f.). El acceso al crédito de los gobiernos subnacionales. *Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas* (págs. 5-7). Córdoba: Publicaciones UNC.
- Álvarez, Claudia; Manes, Mariel; Paredes, Pablo; Ivani, Gabriela. (s/r). *El acceso al crédito de los gobiernos subnacionales*. Recuperado el 10 de 07 de 2016, de [http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/deuda/El\\_acceso\\_al\\_credito\\_d\\_e\\_los\\_gobiernos\\_subnacionales.pdf](http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/deuda/El_acceso_al_credito_d_e_los_gobiernos_subnacionales.pdf)
- Aquino, M. M. (2004). *Fundación de Investigación y Estudios Fiscales y Económicos Regionales*. Recuperado el 12 de 05 de 2016, de Fundación de Investigación y Estudios Fiscales y Económicos Regionales: <http://www.iefer.org.ar/trabajos/FEDERALISMO%20FISCAL%20IEFPA.htm>
- Berenson, W. M. (20 de 01 de 2003). *www.oas.org/en*. Recuperado el 02 de 01 de 2017, de Organization of America States: <http://www.oas.org/en/>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (09 de 2006). *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas*. Recuperado el 02 de 01 de 2017, de Camara de Diputados: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0342006.pdf>
- Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2015). *Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*. Recuperado el 08 de 01 de 2017, de <http://www.mecon.gov.ar/>: [http://www.mecon.gov.ar/sip/rec\\_trib/3trim2015.pdf](http://www.mecon.gov.ar/sip/rec_trib/3trim2015.pdf)
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. (1993). *Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas*. Recuperado el 02 de 01 de 2017, de [www.fiel.org/](http://www.fiel.org/): [http://www.fiel.org/publicaciones/Libros/LIBRO\\_1310048237516.pdf](http://www.fiel.org/publicaciones/Libros/LIBRO_1310048237516.pdf)
- Hobbes, T. (s/r). *Leviatán*. Obtenido de <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWVpbnxjZXNhcmJhcmJvc2FzZWd1cmF8Z3g6M2E1NWMyYzZiZGY1NDJkOA>
- Información Fiscal Provincial y Municipal. (30 de 09 de 2015). *Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias*. Recuperado el 10 de 01 de 2017, de <http://www.mecon.gov.ar/>: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.php>
- Instituto Geográfico Nacional - División política, superficie y población. (2010). *Instituto Geográfico Nacional*. Recuperado el 10 de 01 de 2017, de <http://www.ign.gob.ar/>: <http://www.ign.gob.ar/NuestrasActividades/Geografia/DatosArgentina/DivisionPolitica>
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (22 de 1 de 1988). *Infoleg*. Recuperado el 2016 de 6 de 8, de Infoleg: <http://www.infoleg.gov.ar>

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (3 de 01 de 1995). *Infoleg*. Recuperado el 8 de 6 de 2016, de Infoleg: <http://infoleg.mecon.gov.ar>

Villegas, H. B. (2001). *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. Recuperado el 10 de 07 de 2016, de <http://documents.tips/documents/curso-de-finanzas-derecho-financiero-y-tributario-hector-villegaspdf.html>