

La crisis del federalismo fiscal argentino y los problemas de atribución de potestades tributarias entre los tres niveles de gobierno

Necesidad de reforma del sistema tributario, como procurar una mejora en la recaudación, en la responsabilidad fiscal y una mayor correspondencia fiscal de las provincias y municipios. Los regímenes de coparticipación federal y provinciales de impuestos su reformulación

VERSIÓN EN CD (DIGITAL) - COMPLETA

Área: Tributaria

TRABAJO BASE DE DISCUSIÓN

**ELABORADO POR EL ÁREA TRIBUTARIA DEL CENTRO DE ESTUDIOS
CIENTÍFICOS Y TÉCNICOS**

DE LA

**FEDERACIÓN ARGENTINA DE CONSEJOS PROFESIONALES DE CIENCIAS
ECONÓMICAS**

Autor:

Dr. C.P. Germán A. López Toussaint (Director)ⁱ

21° CONGRESO NACIONAL DE PROFESIONALES DE CIENCIAS ECONÓMICAS

San Miguel de Tucumán, 28 al 30 de septiembre de 2016

Índice

- I. Introducción (resumen)**
- II. Situación actual de la asignación de funciones fiscales - gasto público -**
 - II. 1. Diagnóstico cuantitativo de la asignación de funciones fiscales**
 - II. 2. Diagnóstico cualitativo de la asignación de funciones fiscales**
- III. Situación actual en atribución de potestades tributarias**
 - III. 1. Diagnóstico cuantitativo de la atribución de potestades tributarias**
 - III. 2. Diagnóstico cualitativo de la atribución de potestades tributarias**
- IV. El régimen de coparticipación federal de impuestos actual**
- V. Los regímenes de coparticipación provinciales de impuestos actuales**
- VI. La brecha en el desarrollo regional y la limitada capacidad de recaudación de las provincias y municipios**
- VII. Los problemas de responsabilidad fiscal y endeudamiento de las provincias y municipios.**
- VIII. Los problemas de correspondencia fiscal**
- IX. La crisis del federalismo fiscal argentino**
- X. Federalismo, desarrollo y distribución del ingreso**
- XI. Cambio de Paradigma**
 - XI.1. Redefinición de la asignación de funciones fiscales.**
 - XI.2. Redefinición de la atribución de potestades tributarias**
 - XI.3. Redefinición de la coparticipación federal y provincial de impuestos**
 - XI.4. Redefinición de la política de endeudamiento de las provincias y municipios**
- XII. Conclusiones y recomendaciones**
 - XII.1. Conclusiones**
 - XII.2. Recomendaciones**
- XIII. Referencias bibliográficas**

La crisis del federalismo fiscal argentino y los problemas de atribución de potestades tributarias entre los tres niveles de gobiernoⁱⁱ

I. Introducción (resumen)

El presente trabajo fue elaborado a pedido de las Autoridades de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas (FACPCE), para constituirse en documento base de discusión en el Área N° 3 del 21° Congreso Nacional de Profesionales de Ciencias Económicas.

Las opiniones vertidas en él son la expresión del Área Tributaria del Centro de Estudios Científicos y Técnicos (CECyT) y no necesariamente reflejan la opinión de la FACPCE.

En el trabajo, inicialmente, en el Apartado II. describimos la situación actual de la asignación de funciones fiscales, por ser el gasto público asociado a ellas el que determina la necesidad de financiamiento de cada nivel de gobierno en la estructura federal Argentina.

Luego abordamos en el Apartado III, la atribución de potestades tributarias en los tres niveles de gobierno de modo de poder comprender la situación actual de des-financiamiento tributario de fuente propia de las provincias y municipios Argentinos, y las perspectivas de evolución posible en función al marco normativo disponible.

En los Apartados IV. y V. respectivamente, analizamos la situación actual de las transferencias financieras verticales de la Nación a las provincias y de éstas a sus municipios, con sustento en los regímenes de coparticipación vigentes, lo que nos permite estudiar sus limitaciones y condicionantes a un mayor grado de autonomía financiera de las provincias y municipios.

Luego estudiamos la brecha de desarrollo existente entre las distintas regiones del país (Apartado VI) que permite inferir las necesidades de financiamiento redistributivo del gasto que iguale oportunidades inter-regionalmente, cuestión que se potencia al observar las limitaciones de la capacidad de recaudación de las provincias y municipios más postergados en su desarrollo y por ende carentes de fuentes tributarias (Apartado VI), complementariamente revisaremos los problemas de responsabilidad fiscal y endeudamiento de las jurisdicciones sub-nacionales (Apartado VII), y la falta de correspondencia fiscal consecuente (Apartado VIII).

Lo que nos permitirá sintetizar el diagnóstico de la situación de crisis por la que atraviesa el federalismo fiscal Argentino (Apartado IX).

Luego y para avanzar en un sentido superador analizaremos los problemas de federalismo, desarrollo y distribución del ingreso (Apartado X), diagnosticando la situación actual y proponiendo algunos cursos de acción.

Para por último y como objetivo central de este trabajo proponer un cambio de paradigma del Federalismo Fiscal Argentino, tanto en los aspectos de asignación de funciones fiscales como de

atribución de potestades tributarias, y en cuanto a los instrumentos de coparticipación que permitan canalizar de modo eficiente en términos productivos y asignativos, como equitativo en términos regionales, las transferencias financieras verticales, a lo largo de los Apartados X y siguientes.

Resumiendo por último nuestras conclusiones y recomendaciones en los Apartados XII.1. y XII.2.

Adicionalmente para aportarle al lector amplias referencias bibliográficas, en el Apartado XIII, detallamos las fuentes consultadas que le permitan profundizar los aspectos tratados en este documento.

Nos permitimos sugerir a la Dirección General del CECyT, asignarle al presente trabajo el carácter de Informe Técnico, una vez receptado el debate que seguramente lo enriquecerá en el transcurso del 21° Congreso.

Palabras clave: Federalismo fiscal. Asignación de funciones fiscales. Atribución de potestades tributarias. Coparticipación.

II. Situación actual de la asignación de funciones fiscales - gasto público -

II. 1. Diagnóstico cuantitativo de la asignación de funciones fiscales

Como puede observarse en el cuadro siguiente, que busca resumir el grado de participación en las funciones fiscales de cada nivel de gobierno, también expuestas en términos cuantitativos en el segundo cuadro, parecería que existe una cierta concentración de las funciones en el nivel federal de gobierno, que se ve desplazada del foco de la cuestión a poco que analicemos las magnitud de la concentración de la recaudación tributaria en este nivel de gobierno, lo que cambia drásticamente el eje del análisis en términos relativos, ya que nos muestra una concentración tal en las provincias y los municipios, al menos incompatibles con las fuentes de financiamiento disponibles en cada nivel de gobierno.

Importancia Relativa de cada nivel jurisdiccional en función a la atribución de funciones
(Gasto por finalidad y función)¹

Finalidad y Función	Nación	Provincias	Municipios
Energía y Combustible Servicios de la Deuda Pública	Preponderante	Marginal	Ausente
Transporte Previsión Social	Preponderante	Concurrente	Marginal
Trabajo Producción Primaria	Preponderante	Concurrente	Ausente
Educación, cultura y ciencia y técnica	Concurrente	Preponderante	Marginal
Justicia	Concurrente	Preponderante	Ausente
Administración General Promoción y Asistencia Social	Concurrente	Concurrente	Concurrente
Salud Industria	Concurrente	Concurrente	Marginal
Defensa y Seguridad Agua Potable y Alcantarillado	Concurrente	Concurrente	Ausente
Comunicaciones	Concurrente	Concurrente	Ausente
Otros gastos en servicios económicos	Marginal	Preponderante	Marginal
Vivienda y Urbanismo	Ausente	Preponderante	Ausente
Otros servicios urbanos	Ausente	Concurrente	Preponderante

¹ Muller, A.; Federalismo Fiscal en Argentina: Instituciones, Funciones y Desempeño; CESPA, Ftad. Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires, noviembre 2010, pág. 47.

Clasificación de la distribución de funciones entre Nación, Provincias y Municipios, en función al gasto por finalidad y función (en % PIB)²

Finalidad-Función-Subfunción	% PIB	Nación	Provincias	Municipios
I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	6,3%	36,1%	48,8%	15,1%
I.1. Administración general	3,2%	30,2%	40,1%	29,7%
I.2. Justicia	0,9%	30,6%	69,4%	0,0%
I.3. Defensa y seguridad	2,2%	46,8%	53,2%	0,0%
II. GASTO PUBLICO SOCIAL	21,8%	44,2%	47,7%	8,1%
		20,6		
II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	6,0%	%	77,0%	2,4%
		29,2		
II.2. Salud	3,7%	%	61,7%	9,1%
		41,2		
II.3. Agua potable y alcantarillado	0,3%	%	58,8%	0,0%
II.4. Vivienda y urbanismo	0,6%	1,0%	99,0%	0,0%
		27,1		
II.5. Promoción y asistencia social	1,7%	%	41,5%	31,4%
		78,3		
II.6. Previsión social	8,2%	%	21,7%	0,0%
		79,5		
II.7. Trabajo	0,4%	%	20,5%	0,0%
II.8. Otros servicios urbanos	1,0%	0,0%	22,8%	77,2%
III. GASTO PUBLICO EN SERVICIOS ECONOMICOS	5,6%	73,6%	22,4%	4,0%
III.1. Producción primaria	0,7%	69,7%	30,3%	0,0%
III.2. Energía y combustible	2,3%	90,0%	10,0%	0,1%
III.3. Industria	0,1%	45,1%	50,6%	4,3%
III.4. Servicios	2,3%	65,8%	26,3%	7,9%
III.4.1. Transporte	2,2%	65,9%	25,8%	8,3%
III.4.2. Comunicaciones	0,1%	62,4%	37,6%	0,0%
III.5. Otros gastos en servicios económicos	0,2%	16,7%	68,6%	14,7%
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PUBLICA	2,4%	88,5%	10,9%	0,6%
GASTO TOTAL	36,1%	50,3%	41,5%	8,2%

II. 2. Diagnóstico cualitativo de la asignación de funciones fiscales

Desde vieja data, probablemente desde el gobierno de facto de los años '70, se ha producido una importante descentralización de las funciones fiscales de la administración nacional a las provinciales y de estas a las municipales, proceso de descentralización que aún hoy parece continuar aunque en una mucho menor magnitud.

Probablemente razones de reducción del gasto y por ende del déficit fiscal en el nivel federal explican, aunque no justifican, sobre bases razonables de asignación, ese proceso de descentralización.

² Ídem nota anterior, pág. 46

Dicho proceso que podría creerse se sustenta en la noción de subsidiariedad del Estado, que una parte importante de la literatura especializada le atribuye a la Encíclica “Quadragesimo anno”, del Papa Pío XI³, en muchos casos no considera las condiciones modernas de eficiencia económica en el sentido productivo, entendiendo que el servicio gubernamental rinda el máximo con el mínimo costo, lo que conlleva a la existencia de numerosos efectos derrame o externalidades públicas y la presencia significativa de los denominados free riders o polizones, la ausencia de consideración de la eficiencia en la concentración que presenta la teoría convencional de los bienes públicos, así como las economías de escala que ofrece la provisión de ciertos bienes sociales⁴.

Ello ha generado una importante carga a las provincias y municipios con relación a las necesidades de funciones fiscales de sus residentes que no se ha correlacionado con la atribución directa de fuentes de financiamiento, lo que ha requerido la implementación de modo permanente de mecanismos de transferencias financieras verticales desde la Nación a las provincias y de estas a los municipios.

La inclusión de las previsiones del segundo párrafo del inciso 2º del artículo 75 de la Constitución Nacional al disponer que “Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.”, establece por primera vez con rango constitucional desde la reforma del año 1994 la necesidad de un instrumento de compensación entre las funciones fiscales y los recursos tributarios propios de fuente propia de las jurisdicciones provinciales.

La manda constitucional establece en el tercer párrafo del citado inciso y artículo de la ley fundamental el criterio que el constituyente federal pretende se aplique en dicha ley convenio al establecer “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.”

Comprendiendo concretamente tres conceptos centrales, primero considerar que la cuota debe guardar relación con las funciones fiscales descentralizadas, agregamos nosotros en la medida

³ MACON, J. Federalismo Fiscal, Capítulo II, pág. 97, Tratado de Tributación, Tomo II, Política y Economía Tributaria Volumen 1, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2004.

⁴ Para un mayor análisis del tema ver MACON, J, Economía del Sector Público, pág. 150 y ssg, Mc Graw Hill, Bogota, 2002.

que no pueda ser financiada por recursos tributarios propios de fuente propia⁵, segundo adoptar pautas explícitas de reparto y tercero, en nuestra comprensión, adoptando criterios redistributivos.

Por su parte la norma también establece un claro límite a la transferencia de funciones que no ha estado presente en el plexo normativo federal hasta su inclusión en la citada reforma, y que dispone que “No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.” (artículo 75, inciso 2º, 5º párrafo, CN).

Lo que parece pretender constituir una valla de contención al proceso anárquico de descentralización históricamente operado.

Pero, lamentablemente con más de diecinueve años de mora, aún sigue incumplida la sexta cláusula transitoria de la Constitución Nacional en su reforma de 1994 que dispone “Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inc. 2 del Artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación.”

III. Situación actual en atribución de potestades tributarias

III. 1. Diagnóstico cuantitativo de la atribución de potestades tributarias

Como puede observarse en el cuadro siguiente donde se ha utilizado información consistente disponible a la fecha de realización de este trabajo para los años 2007 y 2009, existe una gran dispersión en la importancia relativa de la recaudación tributaria propia de fuente propia de las provincias - no se ha tomado en cuenta los municipios por ser irrelevante el efecto -, respecto de los recursos tributarios totales que obviamente incluyen los recibidos por coparticipación de impuestos nacionales, a través de todos los regímenes vigentes.

Es así como para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires representa el 89,6% (2009) de los recursos tributarios, lo que exhibe una alta capacidad de autofinanciamiento, mientras que para la provincia de Formosa representa sólo un 6,1% para el mismo año, con varias jurisdicciones provinciales que para el mismo período contaban con una capacidad de financiamiento propio de fuente tributaria muy limitada, por debajo del 15% (Catamarca, Chaco, Corrientes, Jujuy, La

⁵ Para distinguirlos de los "recursos tributarios propios de fuente nacional", como pueden observarse en su exposición en los cálculos de recursos de los presupuestos de las jurisdicciones provinciales y de la ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Rioja y Santiago del Estero); mientras que se encontraban en el intervalo del porcentaje de autofinanciamiento antes citado y el de la media para todo el país del 26,4% las provincias de Entre Ríos, La Pampa, Misiones, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis y Tierra del Fuego; en tanto que en el intervalo superior comprendido entre la media antes citada y el 58,3% que es el grado de autofinanciamiento tributario de la provincia de Buenos Aires, encontramos además de a ésta en el extremo superior, a las provincias de Chubut, Córdoba, Mendoza, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán.

Se observa que sólo 9 de las 24 jurisdicciones, considerando a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como una más de ellas por cuestiones exclusivamente estadísticas y de tipo de sistema tributario local, ya que es evidente que es un ente jurisdiccional diferente y menor a una provincia en sentido político e institucional, son las que se encuentran por sobre la media del tan solo el 26,4% de capacidad de autofinanciación tributaria local. Y dentro de ellas sólo dos superan el 50% (CABA y Provincia de Buenos Aires).

Esto nos muestra la insuficiencia recaudatoria de las jurisdicciones que es en gran medida explicado por la baja calidad recaudatoria de sus sistemas tributarios, que se encuentran condicionados, en general por normas de rango inferior al constitucional, tal como se estudiará en el apartado siguiente.

Del análisis de correlación efectuado - ver información a continuación del cuadro -, respecto del producto bruto geográfico per cápita (PBGpc) según medición disponible en dólares estadounidenses para el año 2008, se observa una significativa correlación positiva que explica en forma relevante la importancia del desarrollo económico de las jurisdicciones y su grado de autofinanciamiento, teniendo en cuenta la limitada capacidad de recaudación de sus sistemas tributarios.

Mientras que si la correlación la efectuamos con la población, se reduce la relevancia de la relación de las variables, manteniendo una importancia significativa.

En cambio cuando analizamos la correlación con la superficie de la jurisdicción, sin perjuicio que esta es positiva, es notoriamente menor a las anteriores.

Por último al correlacionar la participación relativa de los recursos tributarios propios de fuente propia respecto del total de recursos tributarios, incluidos los provenientes de todos los sistemas de coparticipación, con la densidad poblacional, entendida como la cantidad de habitantes por kilómetro cuadrado, la correlación positiva es muy fuerte.

Mientras que si se excluye de la serie a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - ver la tabla más abajo - y se efectúa el mismo análisis se puede observar que adquiere relevancia la población y la superficie, y la pierden el PBGpc y la densidad poblacional como elementos explicativos del grado de autofinanciamiento, o mejor la menor ausencia de este.

Ingresos tributarios provinciales del Sector Público -no financiero- / ingresos tributarios totales

Jurisdicción	2007	2009	Var. %	PBG (1)	Población (2)	Superficie	Densidad
BUENOS AIRES	56,3%	58,3%	3,7%	7.314	13.827.203	307.571	45,0
CABA	88,8%	89,6%	0,9%	23.447	2.776.138	203	13675,6
CATAMARCA	10,2%	10,4%	2,1%	11.549	334.568	102.602	3,3
CHACO	12,6%	12,5%	-0,9%	3.660	984.446	99.633	9,9
CHUBUT	36,5%	34,7%	-5,1%	14.178	413.237	224.686	1,8
CORDOBA	32,7%	37,1%	13,4%	7.878	3.066.801	165.321	18,6
CORRIENTES	12,1%	12,1%	-0,4%	3.759	930.991	88.199	10,6
ENTRE RIOS	22,4%	22,6%	0,9%	5.229	1.158.147	78.781	14,7
FORMOSA	6,2%	6,1%	-1,4%	3.089	486.559	72.066	6,8
JUJUY	10,5%	11,9%	13,6%	3.939	611.888	53.219	11,5
LA PAMPA	24,1%	24,7%	2,4%	8.938	299.294	143.440	2,1
LA RIOJA	8,0%	7,9%	-1,9%	4.298	289.983	89.680	3,2
MENDOZA	34,8%	33,8%	-2,7%	7.899	1.579.651	148.827	10,6
MISIONES	23,3%	21,3%	-8,3%	3.702	965.522	29.801	32,4
NEUQUEN	44,1%	42,0%	-4,8%	16.400	474.155	94.078	5,0
RIO NEGRO	25,4%	26,0%	2,5%	7.349	552.822	203.013	2,7
SALTA	21,0%	20,8%	-0,8%	4.201	1.079.051	155.488	6,9
SAN JUAN	14,9%	15,4%	3,6%	3.987	620.023	89.651	6,9
SAN LUIS	21,9%	20,9%	-4,2%	7.807	367.933	76.748	4,8
SANTA CRUZ	32,7%	29,8%	-9,1%	23.912	196.958	243.943	0,8
SANTA FE	33,0%	33,7%	2,2%	8.166	3.000.701	133.007	22,6
SANTIAGO DEL ESTERO	10,3%	10,5%	1,9%	3.342	804.457	136.351	5,9
TIERRA DEL FUEGO	27,5%	24,5%	-10,8%	17.701	101.079	21.571	4,7
TUCUMÁN	24,7%	27,3%	10,7%	3.844	1.338.523	22.524	59,4
Promedio	26,4%	26,4%	0,0%	8.566			
					36.260.130	2.780.403	13,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos disponibles de la DNCFP

(1) en us\$ per cápita, base 2008

(2) Censo año 2001

Coefficiente Correlación	2007	2009
PBG	0,670234876	0,624626472
Población	0,484410985	0,519552038
Superficie	0,13395279	0,138415013
Densidad Pobl.	0,735910729	0,738846691

Sin incluir la C.A.B.A.

Coefficiente Correlación	2007	2009
PBG	0,506411707	0,427734691
Población	0,611166964	0,665721864
Superficie	0,585721941	0,596671763
Densidad Pobl.	0,339305693	0,404954706

III. 2. Diagnóstico cualitativo de la atribución de potestades tributarias

La Constitución Nacional y las potestades tributarias de la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

El régimen rentístico de la República Argentina ha sido reglado por la Constitución Nacional, que establece la asignación de potestades tributarias entre la Nación y las Provincias.

En este sentido la Ley fundamental dispone:

- a) Exclusividad federal en la imposición del comercio exterior, plasmada por las regulaciones de los artículos 4º, 9º, 10º, 11, 12, 75 inc. 1) y 10) y 126.
- b) Concurrencia de la Nación con las Provincias en la imposición indirecta normada por el artículo 75 inc. 2).
- c) Facultad por tiempo determinado y en condiciones especiales de la Nación para aplicar imposición directa, prevista en el artículo 75 inc. 2) con las limitaciones en él dispuestas.
- d) Potestad de las Provincias de aplicar imposición directa, sin restricciones, que se infiere de lo señalado en el punto anterior (art. 75, inciso 2).

De lo expuesto se puede colegir, que salvo en materia de tributos que recaigan sobre el comercio exterior, las potestades tributarias de las Provincias resultan más amplias que las de la Nación. Siendo a tenor de lo previsto por el artículo 121, potestades originarias de los Estados provinciales.

No limitando la Constitución Nacional la posibilidad de concurrencia en las fuentes de imposición más allá del caso de los tributos que recaen sobre el comercio exterior.

La Ley fundamental, además regula el marco normativo de los municipios de provincia, de los que se debe excluir a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que merece un análisis separado.

En este sentido la Constitución Nacional dispone:

- a) La necesaria existencia de los municipios en el artículo 5º.
- b) La forma autonómica de gobierno municipal, determinado por el artículo 123.

Por tanto, con la redacción actual, la Constitución Nacional garantiza la autonomía municipal, quedando limitado el alcance y contenido de la misma a las disposiciones de las Constituciones provinciales, como más adelante se analiza.

En cuanto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Constitución Nacional prevé su existencia y grado de autonomía en el artículo 129.

De acuerdo con el grado de autonomía concedido a la ciudad de Buenos Aires, se puede entender que es un “ente autónomo tutelado”, tercer especie del género entre una provincia y un municipio de provincia, que de ningún modo puede ser entendida con rango provincial.

La Ley Federal N° 24.588, que reglamentó los poderes reservados al Gobierno Nacional con relación a la ciudad de Buenos Aires, también dispuso que la ciudad tiene sólo facultades propias de jurisdicción en materia de vecindad, contravencional, de faltas, contencioso administrativa y tributarias locales (arts. 7° y 8°).

También la Nación se reserva todo el poder no atribuido por la Constitución al gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires (art. 2°).

Por otra parte la Ley Federal N° 24.620, que convoca a elecciones para la designación del jefe y vicesjefe de gobierno, y sesenta representantes que dictarán el estatuto organizativo de la ciudad, determina que dicho estatuto será nulo en lo que se oponga a la Ley N° 24.588.

Las Constituciones Provinciales y las potestades tributarias municipales

Tal como se analizan en el Cuadro siguiente, el grado de autonomía y las potestades tributarias asignadas a los municipios de provincia, muestran una gran variedad.

Constituciones Provinciales, Autonomía y Potestades Tributarias de los Municipios

Provincia	Autonomía	Carta Orgánica	Recursos Tributarios	Diagnóstico
Buenos Aires	No prevista – Autarquía	No – Ley Orgánica de Municipios	No enumera - Previstos en LOM	Autarquía Delegación potestades limitada LOM
Catamarca	Expresa	Sólo los que posean cantidad hab. y juris. Territ. prevista en Ley Prov.	Tasas, contribuciones e impuestos Con algunas restricciones	Autonomía mixta Potestades tributarias restringidas
Córdoba	Expresa	Sólo los reconocidos como ciudad por Ley Provincial.	Impuestos, tasas, derechos, patentes, contribuciones de mejoras.	Autonomía mixta Potestades tributarias amplias
Corrientes	No expresa Posibilidad dictar Carta Orgánica	Obligatoria: (+) 15.000 hab. Optativa: (+) 4.000 a 15.000 hab. Ley Orgánica Prov.: (-) 4.000 hab.	Contribución por mejoras, patentes, tasas retributivas, impuestos con restricciones por incompatibilidades con Impuestos Prov. o Nacionales	Autonomía mixta Potestades tributarias restringidas
Chaco	Expresa	Optativa: (+) 20.000 hab. Ley Orgánica Prov.: (-) 20.000 hab.	Contribución por mejoras, patentes, tasas retributivas, impuestos con restricciones por incompatibilidades con Impuestos Prov. o Nacionales	Autonomía mixta Potestades tributarias restringidas
Chubut	Expresa	Optativa: (+) 1.000 electores Ley Orgánica Prov.: (-) 1.000 elec.	Tasas, contribuciones e impuestos Con algunas restricciones	Autonomía mixta Potestades tributarias restringidas
Entre Ríos	Expresa	Optativa: (+) 10.000.- habitantes.	Impuestos, tasas, derechos,	Autonomía mixta

		Ley Orgánica de Municipios: (-) 10.000.-	Contribuciones, cánones, regalías y demás tributos.	Potestades tributarias amplias
Formosa	No expresa Posibilidad dictar Carta Orgánica	Optativa: (+) 1.000 hab. Ley Orgánica Prov.: (-) 1.000 hab.	Tasas, contribuciones e impuestos Dentro de límites de competencia	Autonomía mixta Potestades tributarias restringidas
Jujuy	Expresa	Obligatoria: (+) 20.000 hab. Ley Orgánica Prov.: (-) 20.000 hab.	Tasas, contribuciones e impuestos Respetando principios de la Const. Provincial y la LOM	Autonomía mixta Potestades tributarias restringidas
La Pampa	Expresa	Obligatoria: (+) 500 hab. Ley Orgánica Prov.: (-) 500 hab.	Tasas retributivas de servicios Impuestos con restricciones	Autonomía mixta Potestades tributarias restringidas
La Rioja	Expresa, todos los municipios	Todos deben dictarla	Tasas retributivas de servicios	Autonomía plena Potestades tributarias muy limitadas
Mendoza	No prevista - Autarquía	No - Ley Orgánica de Municipios	No enumera - Previstos en LOM	Autarquía Delegación potestades limitada LOM
Misiones	Expresa, todos los municipios	No la menciona expresamente	Tasas, contribuciones e impuestos Contempla concurrencia en Imp. Inmob. y Act. Lucrativas con Prov.	Autonomía plena Potestades tributarias amplias
Neuquén	Expresa	Obligatoria: (+) 5.000 hab. Ley Orgánica Prov.: (-) 5.000 hab.	Tasas, contribuciones e impuestos Contempla concurrencia con Imp. Prov. y Nac. salvo incompatibilidad	Autonomía mixta Potestades tributarias amplias
Río Negro	Expresa	Optativa: (+) 2.000 hab. Ley Orgánica Prov.: (-) 2.000 hab.	Tasas, contribuciones e impuestos Prevé convenios con Prov. por trib. concurrentes, y complem. con Nac.	Autonomía mixta Potestades tributarias amplias
Salta	Expresa	Obligatoria: (+) 10.000 hab. Ley Orgánica Prov.: (-) 10.000 hab. Requiere aprobación por Ley Prov.	Tasas, contribuciones e impuestos Con algunas restricciones	Autonomía mixta - condicionada por Ley Provincial Potestades tributarias restringidas
San Juan	Expresa	Obligatoria: (+) 30.000 hab. Ley Orgánica Prov.: (-) 30.000 hab.	Tasas, patentes, contribuciones Impuestos cuya percepción no haya sido delegada a la Provincia	Autonomía mixta Potestades tributarias restringidas
San Luis	Expresa	Optativa: (+) 25.000 hab. Ley Orgánica Prov.: (-) 25.000 hab.	Tasas, patentes, contribuciones Impuestos restringidos por Ley	Autonomía mixta Potestades tributarias muy limitadas

			Provincial	
Santa Cruz	Expresa	Optativa: (+) 1.000 hab. Ley Orgánica Prov.: (-) 1.000 hab.	Tasas, contribuciones e impuestos con restricciones por incompatibilidad con los Nacionales y Provinc.	Autonomía mixta Potestades tributarias restringidas
Santa Fe	No prevista - Autarquía	No - Ley Orgánica de Municipios	Tasas y Contribuciones	Autarquía Potestades tributarias muy limitadas
Santiago del Estero	Expresa	Obligatoria: (+) 20.000 hab. Ley Orgánica Prov.: (-) 20.000 hab.	Tasas por servicios efectivamente prestados, contribuciones	Autonomía mixta Potestades tributarias muy limitadas
Tierra del Fuego	Expresa	Optativa: (+) 10.000 hab. Ley Orgánica Prov.: (-) 10.000 hab.	Impuestos, tasas y contribuciones Tributos que respeten ppios. const. tributación y a la armonización con Nac.y Prov., prohíbe doble imposit.	Autonomía mixta Potestades tributarias restringidas
Tucumán	No prevista - Autarquía	No - Ley Orgánica de Municipios	Tasas por servicios efectivamente prestados, patentes, contribuciones	Autarquía Potestades tributarias muy limitadas

Fuente: Elaboración propia en base a Constituciones Provinciales vigentes.

Observándose en las Constituciones provinciales que la autonomía concedida resulta optativa u obligatoria para determinados municipios en función a la cantidad de habitantes, con límites cuantitativos que varían según la realidad poblacional de cada una de ellas.

En cuanto a las potestades tributarias, el grado de restricción también es variable, presentando muy pocas provincias una amplitud tal que no requeriría la reforma de la Constitución para converger a un sistema de concurrencia en las fuentes de imposición entre la Nación, las Provincias y los Municipios.

Dichas restricciones permiten categorizar las potestades tributarias de los municipios del siguiente modo:

- a) Provincias que conservan el modelo de municipio autárquico:
 1. Potestades limitadas por las Leyes Orgánicas de Municipios: Buenos Aires y Mendoza.
 2. Potestades limitadas por las Constituciones Provinciales a la percepción de Tasas y Contribuciones: Santa Fe y Tucumán.
- b) Provincias que poseen el modelo de municipio Autónomo:
 1. Potestades limitadas a Tasas y Contribuciones: La Rioja, San Luis (impuestos restringidos por Ley provincial) y Santiago del Estero.

2. Potestades restringidas en especial en cuanto a impuestos, limitando su aplicación en función a competencias, incompatibilidades, doble imposición con Nación y Provincias, etc.: Catamarca, Corrientes, Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, Salta, San Juan, Santa Cruz y Tierra del Fuego.
3. Potestades amplias, que admiten la concurrencia armonizada: Córdoba, Entre Ríos, Misiones, Neuquén y Río Negro.

Autarquía versus Autonomía municipal

La ciencia política a definido tres niveles de potestad estatal:

- a) La soberanía que significa independencia o autodeterminación en el orden exterior y potestades del Estado sobre personas y bienes en el orden interno.
- b) La autonomía que implica poder darse su propia legislación y regirse por ella, o sea un poder de legislación que ha de ejercerse dentro del marco fijado por un ente estatal soberano.
- c) La autarquía que es la atribución para administrarse a sí mismo, pero de acuerdo a normas que le vienen impuestas por el ordenamiento superior.

El marco normativo de los municipios de provincia hasta la reforma constitucional de 1994 nos muestra que desde la vigencia de la Constitución de 1853-1860, el régimen municipal argentino se encontró regulado por los artículos 5º y 106.

El artículo 5º, dispone que en las Constituciones provinciales se asegure la existencia del municipio.

No puede perderse de vista que el texto original del artículo 5º, disponía además, que “las constituciones provinciales serán revisadas por el Congreso antes de su promulgación”, por lo que cabe interpretar que en el contexto de la Constitución de 1853 se encontraba implícita, dentro de las facultades del Congreso federal, fijar pautas básicas organizativas para los municipios provinciales. Esta interpretación por cierto novedosa, puede encontrar su perfecto apoyo en el capítulo XX de las “Bases” de Alberdi, quien encuentra en el régimen municipal del Río de la Plata, nada menos que el origen y causa del Estado Federal y descentralizado que propone.

En su mayoría la doctrina sostuvo que la integración de la Nación estaba constituida por unidades autónomas, denominadas provincias, que preexistían históricamente a aquella y que eran poseedoras de la generalidad de las facultades, como las tributarias. Dentro de este marco

los municipios son entidades administrativas autárquicas nacidas de la delegación de poder provincial.^{6, 7}

La distinción entre facultades originarias y derivadas se funda en el hecho de que la Constitución Nacional las reconozca de manera directa (Nación y Provincias) o de manera indirecta (Municipios). En este segundo caso la Constitución se limita a disponer la obligación de las provincias de garantizar en sus constituciones el régimen municipal, que implica reconocer a los municipios potestades tributarias, pero de tipo derivado.

La reforma de la Constitución Nacional de 1994, consagró definitivamente en forma expresa la autonomía municipal (art. 123), y ahora la discusión gira en torno al grado de autonomía que le ha sido concedida a los municipios.

Algunos autores entienden que el reconocimiento de autonomía, no implica en manera alguna colocarlos en un mismo orden de jerarquía que las provincias.

Si analizamos el art. 123 en conjunción con el art. 5, concluiremos que el grado de autonomía será fijado por cada una de las provincias en todos los aspectos que la norma abarca.

Por otra parte el artículo 75 inciso 30 de la CN reformada, establece que *“las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines”*, podría entonces sostenerse que si se hace referencia a poderes de imposición se estaría reconociendo potestades tributarias originarias en cabeza de los municipios.

Queda claro que gozan de autonomía administrativa, económica y financiera (arts. 123 y 129), atributos que comprenden la facultad de imponer contribuciones (directas e indirectas) respecto de actividades cumplidas y cosas situadas dentro de su ámbito jurisdiccional. Ello en la medida de las competencias que las constituciones provinciales le acuerden y con la restricción impuesta por alguna de ellas con el objeto de evitar superposiciones con tributos nacionales o provinciales. Esto es lo que resulta de las citadas disposiciones constitucionales, como asimismo

⁶ Dino Jarach, por su parte, expresó que los municipios carecen de poder fiscal originario, el que compete exclusivamente al Estado Nacional o a los Estados provinciales. Sostuvo que el hecho de que el art. 5* de la Constitución Nacional obligara a asegurar el régimen municipal no demuestra que éstos tengan poder fiscal originario. El poder municipal deriva del cumplimiento que las provincias den al pacto fiscal y la calificación del poder fiscal municipal como derivado no se destruye por el hecho de que las Constituciones provinciales contengan normas respecto al ejercicio del poder fiscal municipal.

⁷ Bulit Goñi expresa que *“los municipios son una creación decidida por la Constitución Nacional, pero que requiere de la necesaria e inevitable implementación provincial, esta implementación deberá reconocerle potestades tributarias pues sin ellas no existirían del modo en que han sido asegurados”*.

la doctrina de la Corte en el caso “Rivademar” y el hecho que la facultad de imponer contribuciones debe interpretarse como implícita a la de un gobierno autónomo.

Bulit Goñi señaló al comentar el fallo Rivademar: “a nuestro juicio, la preocupación central que puede introducir este pronunciamiento no deviene del reconocimiento de la autonomía municipal, ... el problema estaría en sí por este camino se reconoce a los municipios potestades tributarias originarias, y a consecuencia de ello que los poderes provinciales no puedan regular de manera alguna las materias que se relacionan con atributos sustantivos de esos órganos de gobierno, una de las cuales es obviamente tributaria. Porque en tal caso, caerían la coparticipación federal y los convenios multilaterales, por una parte, y los municipios pasarían a tener una potestad tributaria ilimitada, por la otra.”

El proceso de cambio normativo en las constituciones provinciales del régimen municipal autárquico al autónomo se inició en 1957, en la actualidad diecinueve de las veintitrés provincias Argentinas han adoptado la autonomía como modelo municipal (Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego), mientras que sólo cuatro mantienen el modelo autárquico (Buenos Aires, Mendoza, Santa Fe y Tucumán).

En general las provincias con modelo autónomo han incorporado una forma mixta, como puede observarse en el Cuadro anterior, pues salvo excepciones en que todos sus municipios son autónomos (p.e. La Rioja), prevén en sus constituciones la autonomía como régimen municipal obligatorio para los municipios o departamentos que superen determinada cantidad de habitantes (15.000 ó 20.000 según el caso) y el autárquico para los de menor población, existiendo casos en que se contempla en forma optativa una u otra forma de gobierno, dependiendo del rango de población (p.e. Corrientes para municipios de entre 4.000 y 15.000 habitantes).

En el caso de los municipios autárquicos, su funcionamiento está reglado por las Leyes Orgánicas de Municipalidades (provinciales), en el de los autónomos por sus propias Cartas Orgánicas o Estatutos Municipales.

Las Constituciones regulan las potestades tributarias delegadas a los municipios, no pudiendo exceder las potestades originarias de las provincias.

La condición autonómica municipal habilita a estos gobiernos locales, dentro del marco de potestades delegadas por las provincias a aplicar tributos, aspecto que en varios casos ha sido restringido a tasas retributivas de servicios y contribuciones especiales y por mejoras. En algunos casos (p.e. Córdoba) la delegación ha sido amplia pudiendo los municipios aplicar los mismos tributos que la provincia, aspecto que en la actualidad no se verifica.

Concurrencia o separación de fuentes de imposición, las limitaciones a la concurrencia

El concepto de federalismo se originó como una modalidad de organización política, la cual permitía unir unidades políticas menores dentro de un sistema más amplio, de modo tal que el poder constituido resulta distribuido entre las partes miembros de una manera en la cual se protege la existencia y autoridad de los distintos niveles así determinados de gobierno (nacional, provincial o estadual y municipal o local).

Desde el análisis económico, el tema central del federalismo fiscal es la existencia de diferentes niveles de gobierno con la autonomía necesaria, como para tomar decisiones que determinen distintos niveles de oferta de bienes públicos y de imposición.

El federalismo fiscal hace referencia, entonces, a los niveles de decisión. La característica propia del funcionamiento institucional en la Argentina, donde el nivel superior no subsidia sino que recauda en nombre de los niveles inferiores y donde estos fondos, son en gran medida de libre disponibilidad.

Más allá del problema político, lo que interesa desde el punto de vista económico es cómo funciona y cómo se determina la asignación de recursos y cómo se financian. La descentralización interesa, porque habilita un mecanismo a través del cual pueden ajustarse los niveles de oferta de bienes públicos a la geografía de cada jurisdicción.

Se observan las ventajas de un sistema federal, que combina la centralización de la política monetaria, de la redistribución de ingresos y de provisión de bienes públicos puros, con la descentralización de las decisiones que tienen alcance geográfico determinado.

El debate actual sobre los problemas relacionados con el federalismo fiscal en Argentina se ha desplazado, hacia la discusión de las virtudes y defectos del mecanismo de transferencia de recursos entre el gobierno nacional y las provincias, y la asignación de fuentes de imposición a fin de dar cumplimiento a las funciones fiscales asignadas a cada nivel de gobierno.

Se abordará aquí, la asignación de fuentes de imposición, o dicho de otro modo de potestades tributarias entre los distintos niveles de gobierno, su implementación, contemplando algunos problemas de administración tributaria.

Existe un debate aún no resuelto académicamente en los países latinoamericanos en cuanto a las bondades de la concurrencia o separación de fuentes de imposición, respecto de los distintos niveles de gobierno -tanto en países federales como unitarios, con cierto grado de descentralización-, existiendo opiniones doctrinarias a favor de uno u otro modelo.

Se debe entender por concurrencia a la condición en que los distintos niveles de gobierno pueden o deben adoptar tributos iguales, que gravan iguales o similares manifestaciones de capacidad contributiva, mientras que por separación la restricción a que ello ocurra.

Como sabemos, salvo preservar los derechos aduaneros para el Estado Nacional, y establecer requisitos para que dicho nivel de gobierno imponga impuestos directos, nuestro texto constitucional prevé el modelo de concurrencia de la fuente para el sistema tributario.

El hecho que se apliquen tributos iguales o similares en los distintos niveles de gobierno, no merece necesariamente un juicio de valor negativo, siempre que se satisfagan determinadas condiciones que permitan que los mismos se ajusten a las reglas de equidad y eficiencia o neutralidad económica.

Una de ellas es que no se manifiesten problemas de “superposición institucional”, entendidos como doble imposición distorsiva y discriminatoria, que implica que un mismo sujeto es gravado por dos fiscos de un mismo nivel de gobierno con el mismo impuesto y por el mismo hecho imponible, ni de “ausencia de imposición” que también resulta distorsiva y discriminatoria.

Debe considerarse un incentivo a adoptar este método si se observa que la calidad del sistema tributario puede mejorar, en tanto los distintos niveles de gobierno comparten las fuentes de mayor rendimiento recaudatorio, en oposición a adoptar un esquema (como se verifica actualmente en la Argentina) que atribuye potestades tributarias al gobierno de más alto nivel, en detrimento de los niveles sub-nacionales.

Puede resultar otra ventaja de la financiación concurrente, el permitir que la correspondencia fiscal se aproxime a la relación costo-beneficio, presente en el mercado de bienes y servicios privados, aspecto que a nuestro entender sólo puede lograrse en el escenario Argentino, mejorando la calidad recaudatoria de las provincias y municipios. Lo que no podría alcanzarse sin asignarles recursos tributarios propios de mayor rendimiento recaudatorio.

Existen ejemplos en América de países federales con descentralización del gasto en los que se verifica una significativa correspondencia fiscal entre funciones y recaudación tributaria propia.

El autofinanciamiento mejorará en términos racionales los procesos de toma de decisión pública a nivel interprovincial (regional), provincial, intermunicipal y municipal, toda vez que el costo político de un mayor esfuerzo tributario de los contribuyentes de la jurisdicción, estará en línea con el beneficio político emergente de la provisión de bienes públicos a nivel sub-nacional.

Existen fuertes incentivos en el caso argentino a tender a un mayor grado de correlación entre funciones y recursos tributarios, y el modelo de concurrencia de la fuente está previsto en nuestra Constitución, pero su aplicación hoy se ve limitada por normas legales de jerarquía inferior, además de las restricciones presentes en las Constituciones Provinciales antes señaladas.

Pensar en rediseñar el sistema tributario bajo otro modelo distinto al de concurrencia, importaría una reforma constitucional federal a fin de redefinir las potestades tributarias entre los distintos niveles de gobierno para migrar hacia un sistema que por sí solo no mejoraría la correspondencia fiscal.

La limitación bajo estudio, en la jerga legal Argentina, no ha sido denominada “prohibición de concurrencia” sino “restricción de analogía”.

La prohibición de sancionar impuestos análogos a los nacionales coparticipados se convierte en el mecanismo adoptado por la ley de coparticipación, para evitar el fenómeno de concurrencia, considerado nocivo por algunos autores, en particular juristas, en la forma de doble o múltiple imposición interna, que como ya dijimos si no plantea “superposición institucional” no resulta distorsiva ni discriminatoria.

La Ley Federal N° 23.548, resolvió el problema respecto de la incorporación a la masa coparticipable de nuevos impuestos análogos, ya que el art. 2° estableció la regla en cuanto que la misma “estará integrado por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse” con las excepciones que se consignan en cuatro incisos y dentro de ellas, la relativa a impuestos o contribuciones afectados a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaran de interés nacional por acuerdo entre la Nación y las provincias (inc. d), recaudo que no contempla la Constitución Nacional en el art. 75, inc. 3, que sólo apunta en el caso de “asignaciones específicas” de recursos coparticipables, que los mismos deben ser fijados por tiempo determinado y ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

En cuanto a los supuestos de pugna con el régimen de coparticipación de los impuestos locales análogos, ellos se describen en los incisos b), c) y d) del art. 9°.

El principio general es que cada provincia *“se obliga a no aplicar por sí y a que los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos, no apliquen gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos por esta ley”*.

Se agrega a su vez, generando dificultades interpretativas, en punto a la definición de los párrafos: *“de la obligación a que se refieren los dos primeros párrafos de este inciso se excluyen expresamente los impuestos provinciales sobre la propiedad inmobiliaria, sobre los ingresos brutos, sobre la propiedad, radicación, circulación o transferencia de automotores, de sellos y transmisión gratuita de bienes, y los impuestos o tasas provinciales y/o municipales vigentes al 31/12/84 que tuvieron afectación a obras y/o inversiones, provinciales dispuestas en la norma de creación del gravamen, de conformidad con lo establecido en los apartados siguientes”*.

Conceptualmente “analogía” ha sido definida por el Diccionario de la Lengua Española, en su primera acepción, como “relación de semejanza entre cosas distintas”. El Código Civil y Comercial argentino en su art. 2º, hace referencia para casos civiles, a la utilización por ausencia de normas expresas al recurso del uso de los principios de leyes análogas.

El impuesto análogo será aquel que aunque no sea igual, tenga rasgos o características por el hecho imponible o la base imponible que lo tornen total o parcialmente semejante, similar, parecido o afín, para lo cual podrán utilizarse como criterios interpretativos las pautas metodológicas sugeridas por el profesor Dino Jarach.

Ha aportado recientemente un relevante criterio interpretativo en este sentido el decisorio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos “Pan American Energy LLC Sucursal Argentina c/Chubut, Provincia del y otro (Estado Nacional) s/ acción declarativa”, del 19 de junio de 2012.

Pensamos entonces en la redefinición de un sistema tributario partiendo de la necesidad de aumentar la correspondencia fiscal por un lado, y utilizando para lograrlo los principios consagrados en nuestra Carta Fundamental.

Está pendiente la aprobación de una Ley convenio, que contemple el mandato del inciso 2 del artículo 75 de la CN. Por la cual todas las contribuciones indirectas impuestas en forma concurrente con las provincias serán coparticipables al igual que la directas que imponga el Estado Nacional.

Los constituyentes de 1994 no dejaron margen a la duda, vedando la posibilidad para el Estado Nacional de contar con recursos tributarios no provenientes de un régimen de coparticipación.

Vale decir que excepto tributos de importación y exportación, solo la parte o el total de un gravamen que tenga establecida por Ley del Congreso Nacional asignación específica (con los requisitos del inciso 3), evitará sufrir la distribución que establezca el régimen de coparticipación a crearse.⁸

IV. El régimen de coparticipación federal de impuestos actual

Algunas cuestiones cuantitativas

Como puede observarse en el cuadro siguiente donde se ha utilizado información consistente disponible a la fecha de realización de este trabajo para los años 2007 y 2009, existe una gran dispersión en la importancia relativa del financiamiento del gasto provincial - no se ha tomado en cuenta los municipios por ser irrelevante el efecto - con transferencias federales automáticas

⁸ IGLESIAS ARAUJO, F., LÓPEZ, G., LÓPEZ TOUSSAINT, G. A., y otro, “LA TRIBUTACIÓN EN ARGENTINA, Análisis crítico de la actual asignación efectiva de Potestades Tributarias en los tres niveles de gobierno. Su reformulación”, Publicado en la XXXII Jornadas Tributarias del CGCE, Mar del Plata, noviembre 2002.

de origen tributario, a través de todos los regímenes vigentes, respecto de los recursos tributarios totales que incluyen la recaudación tributaria propia de fuente propia de las jurisdicciones locales.

Es así como para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires representa sólo el 10,4% (2009) de los recursos tributarios, lo que exhibe una limitada magnitud de transferencia y una gran capacidad de autofinanciamiento, mientras que para la provincia de Formosa representa un 93,9% para el mismo año, con varias jurisdicciones provinciales que para el mismo período tenían una necesidad de financiamiento de fuente tributaria nacional muy elevada, por encima del 85% (Catamarca, Chaco, Corrientes, Jujuy, La Rioja y Santiago del Estero); mientras que se encontraban en el intervalo del porcentaje de financiamiento antes citado y el de la media para todo el país del 73,6% las provincias de Entre Ríos, La Pampa, Misiones, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis y Tierra del Fuego; mientras que en el intervalo inferior comprendido entre la media antes citada y el 41,7% que es el grado de financiamiento tributario por coparticipación de la provincia de Buenos Aires, encontramos además de a ésta en el extremo inferior, a las provincias de Chubut, Córdoba, Mendoza, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tucumán.

Se observa que sólo 9 de las 24 jurisdicciones, considerando a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como una más de ellas, son las que se encuentran por debajo de la media del 73,6% de necesidad de financiación con coparticipación tributaria federal. Y dentro de ellas sólo dos se encuentran por debajo del 50% (CABA y Provincia de Buenos Aires).

Esto nos confirma la insuficiencia recaudatoria de las jurisdicciones con respecto a la necesidad de financiamiento de las funciones fiscales asignadas, que es en gran medida explicado por la baja calidad recaudatoria de sus sistemas tributarios, como ya señalamos, lo que denota una limitada correspondencia fiscal que debe ser revisada.

Del análisis de correlación efectuado - ver información a continuación del cuadro -, respecto del producto bruto geográfico per cápita (PBGpc) según medición disponible en dólares estadounidenses para el año 2008, se observa una significativa correlación negativa que explica en forma relevante la importancia de la brecha de desarrollo económico de las jurisdicciones y su grado de necesidad de financiamiento por transferencias verticales, teniendo en cuenta la limitada capacidad de recaudación de sus sistemas tributarios.

Mientras que si la correlación la efectuamos con la población, se reduce la relevancia de la relación inversa (a menor población mayor necesidad de financiamiento) de las variables manteniendo una importancia significativa.

En cambio cuando analizamos la correlación con la superficie de la jurisdicción, sin perjuicio que esta es inversa (negativa), es notoriamente menor a las anteriores (a menor superficie mayor

necesidad de financiamiento o lo que es lo mismo a mayor superficie menor necesidad de financiamiento).

Por último al correlacionar la participación relativa de los recursos tributarios de fuente nacional respecto del total de recursos tributarios, con la densidad poblacional, la correlación negativa es muy fuerte.

Mientras que si se excluye de la serie a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - ver la tabla más abajo - y se efectúa el mismo análisis se puede observar que adquiere relevancia inversa la población y la superficie (a mayor población y superficie menor necesidad de financiamiento externo), y la pierden el PBGpc y la densidad poblacional como elementos explicativos del grado de necesidad de financiamiento externo, o mejor lo esencial de este.

Ingresos tributarios de origen nacional del Sector Público -no financiero- con distribución automática respecto a los ingresos tributarios totales

Jurisdicción	2007	2009	Var. %	PBG (1)	Población (2)	Superficie	Densidad
BUENOS AIRES	43,7%	41,7%	-4,8%	7.314	13.827.203	307.571	45,0
CABA	11,2%	10,4%	-6,9%	23.447	2.776.138	203	13675,6
CATAMARCA	89,8%	89,6%	-0,2%	11.549	334.568	102.602	3,3
CHACO	87,4%	87,5%	0,1%	3.660	984.446	99.633	9,9
CHUBUT	63,5%	65,3%	2,9%	14.178	413.237	224.686	1,8
CORDOBA	67,3%	62,9%	-6,5%	7.878	3.066.801	165.321	18,6
CORRIENTES	87,9%	87,9%	0,0%	3.759	930.991	88.199	10,6
ENTRE RIOS	77,6%	77,4%	-0,3%	5.229	1.158.147	78.781	14,7
FORMOSA	93,8%	93,9%	0,1%	3.089	486.559	72.066	6,8
JUJUY	89,5%	88,1%	-1,6%	3.939	611.888	53.219	11,5
LA PAMPA	75,9%	75,3%	-0,8%	8.938	299.294	143.440	2,1
LA RIOJA	92,0%	92,1%	0,2%	4.298	289.983	89.680	3,2
MENDOZA	65,2%	66,2%	1,4%	7.899	1.579.651	148.827	10,6
MISIONES	76,7%	78,7%	2,5%	3.702	965.522	29.801	32,4
NEUQUEN	55,9%	58,0%	3,8%	16.400	474.155	94.078	5,0
RIO NEGRO	74,6%	74,0%	-0,9%	7.349	552.822	203.013	2,7
SALTA	79,0%	79,2%	0,2%	4.201	1.079.051	155.488	6,9
SAN JUAN	85,1%	84,6%	-0,6%	3.987	620.023	89.651	6,9
SAN LUIS	78,1%	79,1%	1,2%	7.807	367.933	76.748	4,8
SANTA CRUZ	67,3%	70,2%	4,4%	23.912	196.958	243.943	0,8
SANTA FE	67,0%	66,3%	-1,1%	8.166	3.000.701	133.007	22,6
SANTIAGO DEL ESTERO	89,7%	89,5%	-0,2%	3.342	804.457	136.351	5,9
TIERRA DEL FUEGO	72,5%	75,5%	4,1%	17.701	101.079	21.571	4,7
TUCUMÁN	75,3%	72,7%	-3,5%	3.844	1.338.523	22.524	59,4
Promedio	73,6%	73,6%	0,0%	8.566			
					36.260.130	2.780.403	13,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos disponibles de la DNCFP

(1) en us\$ per cápita, base 2008

(2) Censo año 2001

Coeficiente Correlación	2007	2009
PBG	-0,670234876	-0,624626472
Población	-0,484410985	-0,519552038
Superficie	-0,13395279	-0,138415013
Densidad Población	-0,735910729	-0,738846691

Sin incluir la C.A.B.A.

Coeficiente Correlación	2007	2009
PBG	-0,506411707	-0,427734691
Población	-0,611166964	-0,665721864
Superficie	-0,585721941	-0,596671763
Densidad Población	-0,339305693	-0,404954706

Aspectos normativos

el régimen de coparticipación federal de impuestos, hoy reglado por la ley 23.548, posee una larga historia que tiene la siguiente evolución:

La primera etapa de coparticipación se caracteriza por la sanción de las leyes 12.139 – impuestos internos –, 12.143 – impuesto a las ventas – y 12.147 – prórroga del impuesto a los réditos –, con vigencia a partir del 1º de enero de 1935, las que preveían regímenes de distribución de la recaudación con las provincias.

El Segundo hito se materializó en la década del '50 con la sanción de las leyes 14.060, 14.390 y 14.788, que siendo normas tributarias sustantivas, siguieron conteniendo mecanismos prorrateadores de cuota de coparticipación a las provincias.

El tercer estadio se produjo con la ley 20.221 con vigencia a partir del 1º de enero de 1973, que se constituye en la primera norma integral de coparticipación con carácter de ley convenio.

El cuarto momento de evolución de la coparticipación se vio materializado en el trienio 1985 – 1987 en que estuvo vigente un “Acuerdo Transitorio de Distribución de Recursos Fiscales”.

Hasta llegar al año 1988 en que entro en vigencia la actual ley de coparticipación, la ley 23.548.⁹

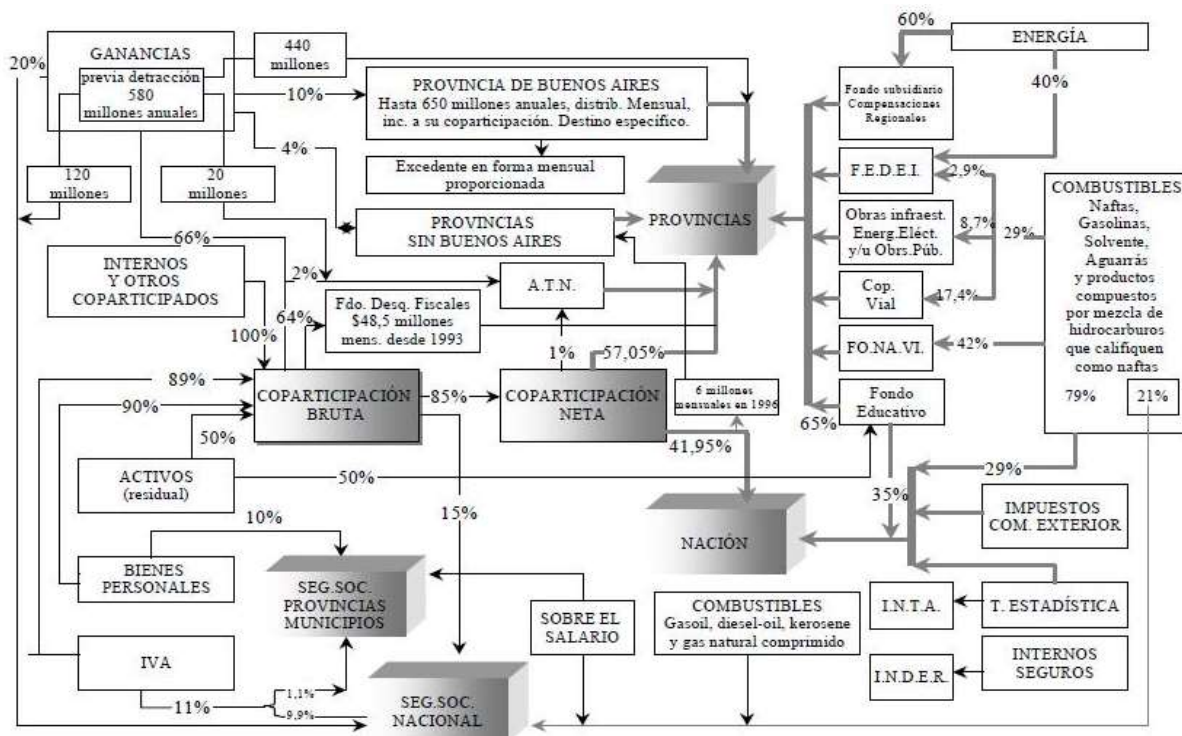
Pero, el actual régimen se complementa con un conjunto de normas y pactos con distintos criterios de reparto.

Es decir que aún, la distribución primaria de todos los tributos coparticipados, al no existir la ley convenio que los integre a todos, más allá de la ley 23.548, debe necesariamente detallarse

⁹ Para un detallado análisis ver Núñez Miñana, H. Finanzas Públicas, Ediciones Macchi y ASAP, página 328 y ssg., Buenos Aires 1998.

según las disposiciones de cada una de las normas que intervienen en el sistema.

Para exponer de un modo global el “sistema de reparto de los recursos”, observemos el siguiente esquema¹⁰ en el marco de la Ley N° 25.570 con vigencia a partir 01-03-2002:



Como se observa no es sencillo de comprender el llamado “laberinto de la coparticipación”¹¹.

V. Los regímenes de coparticipación provinciales de impuestos actuales

No es posible analizar la coparticipación a municipios sin entender previamente la evolución de los recursos provinciales y nacionales y la tensión en cuanto a las potestades tributarias. Los diferentes trabajos que describen la historia de la coparticipación de recursos entre el gobierno nacional y las provincias explican que hasta 1890 la Nación se encargaba de percibir los ingresos provenientes del comercio exterior, mientras que las provincias recaudaban el producido por impuestos internos. Este esquema refleja una clara separación de fuentes tributarias. A partir de 1890 se evidencia la concurrencia de fuentes, cuando la Nación comienza a recaudar impuestos indirectos al igual que las provincias. Esta forma de “federalismo competitivo” encontraría su fin en la crisis de 1930, expresando la necesidad de una reforma y coordinación fiscal entre los niveles.

En el marco de crecientes dificultades, tanto para la Nación como para las provincias, el Poder Ejecutivo Nacional proyectó un nuevo régimen de unificación de los Impuestos Internos, con

¹⁰ Piffano, Horacio: “Notas sobre el Federalismo fiscal. Enfoques positivos y normativos”, Editor: Prebi/CediCL, 2005; pag. 128.

¹¹ Al decir del Dr. Anibal Berteau, a quien se le atribuye la autoría de esa denominación.

una distribución del producido a los distintos gobiernos involucrados, apareciendo por primera vez la figura de la Ley-Convenio dictada por el gobierno nacional a la cual adhieren los gobiernos provinciales. De esta forma, nace un mecanismo de coordinación fiscal primitivo, el cual sería sistematizado recién en el año 1947 al promulgarse la Ley N° 12.956, reglamentando la distribución primaria y secundaria. Dicha Ley representaría una de las primeras manifestaciones de reconocimiento del tercer nivel de gobierno desde la órbita nacional, estableciendo la necesaria participación de los municipios en no menos del 10% de los montos coparticipados a la provincia. Al mismo tiempo, la norma hace explícito el límite a la creación de impuestos por parte de los gobiernos sub-nacionales, intimando a “no aplicar gravámenes locales de naturaleza igual a los establecidos por las leyes de los referidos impuestos”.

Es importante destacar que el cuadro siguiente resume los porcentajes tal cual como estos aparecen en la normativa provincial. Muchas veces, dichos porcentajes no son de aplicación directa, ya que pueden existir afectaciones previas a los fondos en cuestión. Asimismo, la columna “otros” corresponde a diferentes recursos, dependiendo de la provincia.

De esta forma, es posible entender que la adopción de un esquema de coparticipación, ya sea primitivo en el caso de la unificación de impuestos o sistemático tras la promulgación de la Ley N° 12.956, tiene por objetivo la eliminación de la “doble imposición” en sentido lato - no distorsivo -, que entendemos es hora que sea revisado. Este resultado de la conformación y modernización de un sistema tributario nacional, obligó al reconocimiento de las necesidades de recursos por parte de los municipios pero al mismo tiempo limitó la posibilidad de crear nuevas fuentes tributarias. Este contexto da una justificación adicional para la apropiación por parte de los municipios de una porción de los recursos provenientes de los niveles superiores de gobierno. Es por ello que, a partir de este antecedente, todas las normas que determinaron la distribución de recursos entre la Nación y las provincias (así como la Ley N° 23.548 actualmente vigente) mantuvieron ciertas consideraciones relacionadas con el tercer nivel de gobierno, tanto en cuanto a la prohibición antes comentada, como también a la obligación de las provincias de crear regímenes de distribución de recursos a nivel municipal.

Marco normativo vigente

Como se expresó, cada provincia tiene la facultad de establecer las características del régimen municipal y, entre ellas, las del régimen de participación de impuestos. La historia de los regímenes de coparticipación de cada una de las 23 jurisdicciones provinciales es muy rica, ya que los mismos sufren modificaciones de manera regular. El Cuadro a continuación muestra los recursos distribuidos por cada provincia a sus municipios, de acuerdo a la normativa vigente a la fecha.

Recursos coparticipados a municipios

PROVINCIA	COPARTICIPACIÓN FEDERAL	REGALIAS			INGRESOS BRUTOS		INMOBILIARIO		AUTOMOTORES	SELLOS	OTROS
		Pet y Gas	Hidroelec.	Mineras	Directo	Convenio Multilateral	Urbano	Rural			
BUENOS AIRES	16,14%				16,14%	16,14%	16,14%	0,00%	16,14%	16,14%	16,14%
CATAMARCA	25,00%			35,00%	25,00%	25,00%	25,00%	25,00%	90,00%	25,00%	0,00%
CHACO	15,50%				15,50%	15,50%	Delegado	0,00%	Delegado	15,50%	0,00%
CHUBUT	10,00%	16,00%	14,40%	0,00%	Delegado	0,00%	Delegado	Delegado	Delegado	0,00%	0,00%
CORDOBA	20,00%				20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	Delegado	0,00%	0,00%
CORRIENTES	19,00%		0,00%		19,00%	19,00%	Delegado	19,00%	Delegado	19,00%	19,00%
ENTRE RIOS	15,32%		0,00%		12,00%	12,00%	24,00%	0,00%	60,00%	0,00%	0,00%
FORMOSA	10,00%	0,00%			10,00%	10,00%	Delegado	10,00%	Delegado	10,00%	10,00%
JUJUY									Delegado		
LA PAMPA	11,73%	25,00%	0,00%		23,00%	23,00%	23,00%	23,00%	23,00%	23,00%	23,00%
LA RIOJA					20,00%	20,00%	0,00%	0,00%	50,00%	0,00%	0,00%
MENDOZA	18,80%	12,00%	12,00%	0,00%	18,80%	18,80%	18,80%	18,80%	70,00%	18,80%	0,00%
MISIONES	12,00%		0,00%		12,00%	12,00%	12,00%	12,00%	12,00%	0,00%	0,00%
NEUQUEN	15,00%	14,55%	0,00%	0,00%	15,00%	15,00%	30,00%	30,00%	Delegado	15,00%	0,00%
RIO NEGRO	10,00%	10,00%	10,00%	0,00%	26,50%	26,50%	26,50%	26,50%	26,50%	0,00%	0,00%
SALTA	15,00%	17,50%	0,00%	50,00%	15,00%	15,00%	Delegado	15,00%	Delegado	15,00%	15,00%
SAN JUAN											
SAN LUIS	8,00%				16,00%	16,00%	8,00%	8,00%	16,00%	11,20%	0,00%
SANTA CRUZ	11,00%	7,00%			32,00%	32,00%	Delegado	0,00%	Delegado	32,00%	32,00%
SANTA FE	13,43%				13,43%	13,43%	50,00%	50,00%	90,00%	0,00%	20,00%
SANTIAGO DEL ESTERO	15,00%	0,00%			25,00%	25,00%	25,00%	25,00%	40,00%	25,00%	25,00%
TIERRA DEL FUEGO	26,10%	20,00%			46,10%	46,10%	Delegado	0,00%	Delegado	46,10%	0,00%
TUCUMAN	16,50%				0,00%	0,00%	12,00%	12,00%	85,00%	0,00%	0,00%

Fuente: elaboración propia en base a la normativa provincial vigente.

Al respecto, los porcentajes aplicados a cada recurso no son directamente comparables entre las provincias, al menos, por dos razones: primero, porque hay que considerar la incidencia del recurso distribuido en el total de recursos de cada jurisdicción y segundo porque hay que tomar en cuenta la delegación de facultades tributarias que haya realizado cada provincia.

En cuanto a los regímenes vigentes, merecen una mención especial aquellas provincias que presentan suspendidos total o parcialmente sus mecanismos de coparticipación de recursos a municipios.

El Régimen de Coparticipación Municipal de la Provincia de Jujuy fue establecido originalmente en 1977 por la Ley N° 3.484, pero se encuentra suspendido desde el año 1989. Desde entonces, la distribución estuvo regida por diversos regímenes transitorios que fueron derogados por la Ley N° 5.239 en el año 2002. La misma, que ratifica el “Acuerdo Relación Fiscal Provincia-Municipios”, determina el régimen de transferencias a municipios en la actualidad. Las sumas transferidas mensualmente cubren el costo de la planta de personal a esa fecha, adicionándose las sumas del sueldo anual complementario, de la ayuda escolar en los meses correspondientes y se prevé la actualización en función de la política salarial provincial (la que se replica a nivel municipal), con el objeto de cubrir los gastos asociados a la nómina de personal de los municipios.

San Juan, por medio de las Leyes N° 7.118 y N° 7.191 del año 2001, estableció un régimen transitorio de distribución de recursos fiscales entre Provincia y Municipios, que se mantiene hasta la actualidad. Dichas normas asignaron un monto anual que le corresponde por todo concepto a cada Municipio. A partir de entonces, anualmente la Ley de Presupuesto Provincial fija el monto de transferencias a Municipios, que incorpora lo transferido en el año anterior más un adicional. Para acceder a los montos incrementales, los municipios deben cumplir ciertas pautas relacionadas con la política de personal y el envío de información fiscal a la Provincia.

Por último, la Provincia de La Rioja suspendió la Coparticipación Municipal de los recursos de origen federal en el año 1989, si bien mantiene la coparticipación de la recaudación provincial de acuerdo a la Ley N° 4.126, sancionada en 1982, a lo que le suma transferencias discrecionales cuyo espíritu es reemplazar los montos correspondientes a los recursos federales.

El diseño y funcionamiento de los regímenes de coparticipación a nivel municipal es fruto de un complejo entramado de relaciones fiscales entre la Nación, las provincias y los gobiernos locales, que incluyen la distribución de potestades tributarias y de gastos entre los tres niveles de gobierno. Asimismo, al interior de cada provincia, los regímenes adquieren características particulares relacionadas con la historia, economía, geografía, política y demás componentes de ese territorio.

Sin embargo es posible obtener algunas conclusiones generales basadas en el análisis normativo y empírico del caso argentino.

En primer lugar, se puede observar que la incidencia de la delegación de potestades tributarias en la recaudación de los gobiernos locales es baja (salvo algunas excepciones).

Es llamativo el escaso financiamiento del gasto público municipal con recursos tributarios de fuente propia, lo que denota una muy baja correspondencia fiscal.

Para cuatro municipios de la Provincia de Mendoza la correspondencia fiscal o autonomía financiera, entendida como el cociente entre recursos tributarios propios y gasto corriente, arroja para el año 2012, salvo en un caso, porcentajes muy exiguos: ciudad de Mendoza (algo más del 60%), Godoy Cruz (algo más del 30%), Guaymallén (20%) y Las Heras (10%)¹².

En la conferencia dictada en junio de 2012 en el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹³ expusimos datos que denotan la falta de correspondencia que aquí compartimos:

a) La relación de los recursos "no tributarios" (denominación presupuestaria de las tasas y otros tributos municipales menores) consolidados para los municipios argentinos respecto del total de recursos corrientes, representaba el 34,89%, con \$ 15.419,52 millones respecto de \$ 44.188,23 millones, para el año 2010¹⁴.

b) En el caso de los seis municipios seleccionados para el análisis, salvo en dos de ellos, los resultados en términos de correspondencia fiscal, medida como la relación porcentual de la recaudación por tasas y derechos respecto del total de recursos de acuerdo con el cálculo de recursos de cada uno de sus presupuestos municipales, ha sido muy limitada: Ciudad de Córdoba (62,48%, año 2012), San Isidro - Provincia de Buenos Aires (59,38%, 2009), Gral. Pueyrredón - PBA - (40,32%, 2012), Rosario (38,56%, 2012), La Matanza - PBA - (38%, 2010) y El Calafate - Santa Cruz (18,1%, 2008).

¹² Ver Proyecto de Investigación Análisis de sustentabilidad fiscal de estados sub-nacionales: el caso de los municipios urbanos de la Provincia de Mendoza, realizado en el ámbito de la Secretaría de Ciencia, Técnica y Posgrado (SECTyP) de la Universidad Nacional de Cuyo, para el período 2013/2015, iniciado el 01/12/13. Según informe de avance publicado en 47º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas - UNC, 2014, pág. 4. Fuente de los datos Tribunal de Cuentas de la Provincia,

¹³ López Toussaint, G. A., Finanzas Públicas Municipales - Coyuntura y Desafíos -, Revisión Crítica de los Recursos Tributarios Municipales en Argentina, Conferencia, CPCECABA, junio 2012, hay power point disponible.

¹⁴ Fuente: En base a datos de Ejecución Presupuestaria del año 2010. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Por su parte para los municipios de la Provincia de Buenos Aires la correspondencia fiscal media per cápita, entendida como el cociente de recursos propios per cápita y gastos per cápita, presenta, para el año 2013, para municipios de menos de 5.000 habitantes un ratio del 23,60%, mientras para los de más de 500.000 habitantes del 46,1%, con una media de 42,9% para el universo de ellos¹⁵.

En cuanto al análisis de autonomía municipal por provincia, medido como la relación porcentual de los recursos propios del sector público municipal consolidado respecto del gasto total, por provincia muestra también una exigua correspondencia fiscal, tal como se exhibe en el cuadro siguiente¹⁶:

Sector Público Municipal Consolidado
Recursos propios sobre gasto total
En porcentajes

PROVINCIA	2001	2002	2003	2004	2005	2006
BUENOS AIRES	55.3%	57.5%	57.3%	57.7%	50.0%	47.8%
CATAMARCA	9.4%	10.4%	13.9%	11.0%	11.5%	9.5%
CORDOBA	46.9%	54.3%	61.1%	53.3%	55.0%	54.8%
CORRIENTES	41.6%	38.9%	36.8%	31.0%	34.3%	30.2%
CHACO	29.4%	29.4%	21.9%	19.8%	16.9%	17.6%
CHUBUT	58.0%	50.3%	44.9%	45.3%	40.5%	31.5%
ENTRE RIOS	49.1%	57.9%	55.6%	50.4%	45.5%	46.4%
FORMOSA	18.1%	21.3%	17.4%	14.7%	15.9%	18.1%
JUJUY	18.4%	18.3%	17.1%	21.6%	15.0%	12.2%
LA PAMPA	44.4%	49.8%	45.2%	37.4%	39.7%	41.9%
LA RIOJA	4.9%	5.1%	6.9%	7.1%	6.6%	6.7%
MENDOZA	21.8%	26.0%	26.8%	23.1%	21.8%	20.9%
MISIONES	42.6%	52.0%	43.3%	38.0%	36.7%	41.4%
NEUQUEN	26.1%	25.4%	21.2%	21.3%	21.3%	21.4%
RIO NEGRO	45.8%	45.6%	45.2%	43.7%	37.3%	40.4%
SALTA	36.8%	47.7%	46.9%	37.3%	36.1%	34.3%
SAN JUAN	18.1%	13.9%	19.4%	26.3%	22.7%	21.2%
SAN LUIS	42.2%	46.5%	41.4%	36.8%	35.1%	28.1%
SANTA CRUZ	32.1%	34.7%	23.7%	19.5%	12.8%	15.0%
SANTA FE	59.2%	55.3%	56.4%	55.0%	47.2%	39.7%
SANTIAGO DEL ESTERO	18.1%	29.1%	22.7%	17.7%	10.8%	10.5%
TUCUMAN	33.5%	28.1%	29.6%	25.4%	19.7%	19.7%
TIERRA DEL FUEGO	25.5%	23.4%	22.5%	20.4%	17.6%	18.8%
TOTAL	46.3%	48.4%	48.0%	45.7%	40.3%	38.3%

Fuente: elaboración propia en base a MECON

¹⁵ En base a datos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Dirección de Estadísticas del mismo Estado, sobre bases fiscales del año 2013 y datos de población del año 2010. Ver Caracterización de los Gobiernos Locales en contextos de descentralización fiscal. El Caso de la creación de nuevos Municipios, Porto, N.; Rosales, W. y Gulayin, D., Dpto. Economía, FCE, UNLP, trabajo publicado por las 48^o Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas - UNC, 2015, pág. 12.

¹⁶ Casal, A.; López Toussaint, G. A.; Coronello, S. E.; Iglesias Araujo, F. y otros, Los tributos municipales. Análisis crítico de las condiciones de correspondencia y responsabilidad fiscal de los municipios argentinos. Una propuesta de cambio, en Casal, A.; López Toussaint, G. A. y Arosteguy, J. H. (directores) "Derecho Tributario. Doctrinas relevantes.", Thomson Reuters - La Ley, Buenos Aires, 2014, pág. 589.

En cuanto a la variedad de alternativas de tasas y derechos (que podemos asimilar a aquellas) que perciben los 2.259 municipios argentinos¹⁷, según investigaciones efectuadas superan el orden de 134 tributos diferentes¹⁸, entre lo que se destacan por su presencia en la normativa local y su nivel de recaudación las llamadas tasas por servicios generales (también conocida como alumbrado, barrido y conservación de la vía pública), tasa por inspección de seguridad e higiene, tasa por habilitación de comercios e industrias, tasa de abasto, tasas por servicios varios, tasa por servicios especiales de limpieza e higiene, derechos de ocupación o uso de espacios públicos, derechos de oficina, derechos por publicidad y propaganda, derechos de cementerios, derecho a los espectáculos públicos, derechos de construcción, derechos por venta ambulante, etc..¹⁹

Por su parte los impuestos cuyas potestades han sido delegadas o se ha descentralizado su recaudación por parte de las provincias a sus municipios, también exhibe una importante concentración de estos recursos en el nivel provincial de gobierno, tal como se puede observar en el siguiente cuadro²⁰:

¹⁷ Gobiernos locales por categorías según provincias. Total del país. Año 2010, fuente INDEC. Dirección de Coordinación del Sistema Estadístico Nacional (DCSEN). Sistema de Información Estadística Local (SIEL)

¹⁸ Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IAREF), Informe Económico N° 153, Córdoba, marzo 2012, pág. 11.

¹⁹ Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IAREF), Informe Económico N° 153, Córdoba, marzo 2012, pág. 11.

²⁰ Casal, A.; López Toussaint, G. A.; Coronello, S. E.; Iglesias Araujo, F. y otros, Los tributos municipales. Análisis crítico de las condiciones de correspondencia y responsabilidad fiscal de los municipios argentinos. Una propuesta de cambio, en Casal, A.; López Toussaint, G. A. y Arosteguy, J. H. (directores) "Derecho Tributario. Doctrinas relevantes.", Thomson Reuters - La Ley, Buenos Aires, 2014, pág. 583.

POTESTADES TRIBUTARIAS MUNICIPALES POR PROVINCIA

Provincia	Inmobiliario Urbano		Inmobiliario Rural		Automotores		Ingresos Brutos	
	Provincia	Municipio	Provincia	Municipio	Provincia	Municipio	Provincia	Municipio
Buenos Aires	x		x		x		x	
Catamarca	x		x		x		x	
Córdoba	x	x	x		x	x	x	
Corrientes	x	x	x			x	x	
Chaco	x	x	x			x	x	
Chubut		x		x		x	x	x
Entre Ríos	x		x		x		x	
Formosa	x	x	x			x	x	
Jujuy	x	x	x			x	x	
La Pampa	x		x		x		x	
La Rioja	x		x		x		x	
Mendoza	x		x		x		x	
Misiones	x		x			x	x	
Neuquén	x		x			x	x	
Río Negro	x		x		x		x	
Salta	x	x	x			x	x	
San Juan	x		x		x		x	
San Luis	x		x		x		x	
Santa Cruz	x	x	x			x	x	
Santa Fe	x		x		x		x	
Santiago del Estero	x		x		x		x	
Tierra del Fuego	x	x	x			x	x	
Tucumán	x		x		x		x	

Fuente: Elaboración propia en base a Constituciones Provinciales y MECON

No compadeciéndose las formas tributarias predominantes en los municipios argentinos con las posibilidades que en materia de potestades tributarias ofrece la estructura de atribución de la Constitución Nacional, las Constituciones de algunas de las provincias y las de las Cartas Orgánicas Municipales, en los casos que resulta pertinente - municipio autónomo -, tal como lo analizamos en el apartado III.2. de este trabajo.

En ese contexto, la existencia de regímenes de coparticipación se vuelve absolutamente necesaria para el funcionamiento del tercer nivel de gobierno, en particular porque, aun cuando los municipios se limitaran a proveer los servicios urbanos o rurales básicos, la recaudación asociada no alcanza, prácticamente en ningún caso, a cubrir el costo de prestación de dichos servicios. Adicionalmente, la importancia de los recursos co-participados se torna aún más crítica si se espera que los municipios continúen adquiriendo nuevas y más complejas responsabilidades de gasto.

En este punto, resulta conveniente señalar que la situación antes descrita no constituye una peculiaridad del caso argentino. Es un hecho que el gasto de los gobiernos locales generalmente es financiado, en cierta medida, por transferencias de los niveles nacional y/o provincial. En Latinoamérica, todos los gobiernos sub-nacionales reciben recursos de los niveles superiores de gobierno. De este modo, la existencia de transferencias no es, en sí misma, un rasgo negativo en un

sistema fiscal, sino un dato que debe ponerse en perspectiva cuando dicho sistema fiscal es evaluado.

A partir de la evidencia empírica, se observa que los recursos recibidos por los municipios en concepto de coparticipación significan, a nivel consolidado, casi la mitad de los gastos totales. No obstante, cuando se analiza la desagregación regional de este indicador, hay una disparidad muy marcada. Más allá de esto, la evidencia nos permitiría concluir que, en casi todos los casos, el consolidado municipal replica aproximadamente la estructura de financiamiento que tiene el nivel provincial.

En cuanto a la composición por tipo de recurso de los montos coparticipados, los datos muestran una relativa paridad entre los fondos provenientes de ingresos de recaudación nacional y provincial (incluyendo las regalías). Sin embargo, nuevamente a nivel regional surgen disparidades, en tanto algunas regiones muestran una mayor dependencia de los recursos federales que otras. Por su parte, entre los recursos provinciales, resulta de importancia lo coparticipado en concepto de Ingresos Brutos, sin desestimar la relevancia de las regalías en la región patagónica.

Respecto de aquellas provincias que tienen sus regímenes suspendidos parcial o totalmente, se puede señalar que la mayor dificultad reside en la falta de automaticidad en los montos transferidos, lo que ha provocado que, en el periodo analizado, pierdan cierta participación en relación a los recursos que se actualizan de manera directa con la evolución de la recaudación nacional y provincial.

Sin embargo, probablemente el rasgo más destacable de la evolución de los recursos coparticipados consolidados en el periodo analizado (2003 - 2013) es el incremento sistemático que han tenido los ingresos que recibieron los municipios por ese concepto, situación que no tiene precedentes en los datos previos al año 2003. No obstante, resulta claro que no basta con analizar cuánto recibieron los municipios como conjunto, sino que además es interesante observar cómo se distribuyen esos recursos entre ellos.

El diseño de un sistema de transferencias de tipo ideal tendría que considerar varios objetivos de manera simultánea, donde los más importantes implican devolver a los gobiernos sub-nacionales su contribución en la recaudación impositiva, reducir las brechas regionales e incentivar el esfuerzo recaudatorio local. Estas características se plasmarán, en mayor o menor medida, en los criterios de distribución secundaria. Para analizar dicha distribución, se utilizó en el trabajo considerado como fuente una taxonomía que agrupa los parámetros en devolutivos, compensatorios, solidarios, de eficiencia y fijos, considerando que, *a priori*, ningún criterio es superior a otro, ya que los

beneficios asociados a cada criterio estarán determinados por las características de los municipios a los que se aplican.

El análisis empírico muestra que los criterios compensatorios, basados, en parámetros poblacionales, prevalecen frente a las demás pautas de distribución en orden de asegurar la correcta provisión de servicios por parte de los municipios. No obstante, se advierte que la participación de los criterios en el total distribuido puede variar en el tiempo cuando cada recurso se distribuye por parámetros diferentes, situación que deberá contemplarse a la hora de diseñar cualquier sistema de distribución secundaria. Asimismo, se reconocen las limitaciones y problemas que conllevan los procesos de actualización de los parámetros de distribución, los cuales, en la práctica, presentan una rigidez muy superior a la prevista en las normas de creación de los regímenes.

Por último, y sin soslayar la importancia de las características de los regímenes de coparticipación provincial, resulta importante advertir que la disponibilidad de recursos y su reparto equitativo no necesariamente garantizan que existan niveles de inversión y desarrollo similares en todos los municipios. La forma en que se gastan los recursos, así como la capacidad institucional de los gobiernos locales, constituyen elementos que también cuentan para que las transferencias se traduzcan en mejores condiciones de vida para los ciudadanos, por lo que resulta clave trabajar en el fortalecimiento del tercer nivel de gobierno.

Parámetros de distribución secundaria por provincia

BUENOS AIRES: La distribución secundaria de Buenos Aires se realiza por medio del Coeficiente Único de Distribución (C.U.D.). Éste se conforma teniendo en cuenta tres indicadores compuestos, que se ponderan de la siguiente forma: el 58% del Régimen General (que contiene parámetros poblacionales, geográficos y de capacidad tributaria), el 37% del Régimen de Salud (para los municipios con establecimientos oficiales para la atención de la salud) y un 5% del Régimen de Acción Social (en función de las Municipalidades que cubren servicios sociales, exceptuando las relacionadas con el régimen de salud).

CATAMARCA: En la distribución de los recursos provenientes de la Coparticipación Federal, del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, Sellos e Inmobiliario predomina el criterio compensatorio, debido a la distribución del 66,5% en proporción directa a la población, el 1,5% a la superficie de cada Municipio y el 18% en partes iguales. Sin embargo, también resulta visible la aplicación del criterio de eficiencia mediante el 8% aplicado a la inversa del cociente de la población sobre la planta de personal, el 3% a la participación del gasto en capital en el total y el 3% repartido en proporción a los recursos propios. La distribución de las regalías mineras, por su parte, se realiza 100% bajo el criterio devolutivo si el yacimiento es compartido por varios departamentos y 71,43%

devolutivo y 28,57% solidario si pertenece a un solo departamento. Por otro lado, el impuesto automotor se reparte 100% de acuerdo al criterio devolutivo, en función a la radicación del vehículo.

CHACO: Analizando los criterios, se observa que el 75% de los recursos que transfiere la Provincia a los Municipios está basado en principios compensatorios debido al 15% repartido en partes iguales y el 60% en proporción directa a la cantidad de empleados teóricamente necesarios para la prestación de servicios públicos. El 25% restante, por su parte, es distribuido en base a criterios de eficiencia de forma directamente proporcional a los recursos de rentas generales recaudados por cada municipio en el año anterior.

CHUBUT: los recursos Federales se distribuyen de manera compensatoria, dado que se transfieren el 80% en relación directa con la población y el 20% en partes iguales. Por otro lado, todos los criterios de las regalías, tanto petroleras como hidroeléctricas, presentan un carácter fuertemente devolutivo, dado que se transfiere a las jurisdicciones productoras.

CÓRDOBA: La totalidad de la distribución secundaria de esta Provincia se realiza de acuerdo al criterio compensatorio, dado que el 21% se reparte en partes iguales y el 79% en proporción directa a la población.

CORRIENTES: La distribución secundaria establece que el 98% se transfiere en función a la población de cada Municipalidad, siendo este un criterio compensatorio, mientras que el 2% lo hace de manera solidaria, en función inversamente proporcional a la población de cada Municipalidad.

ENTRE RÍOS: Los recursos Federales se distribuyen un 36% en partes iguales, un 25% en función de los recursos propios, un 34% en proporción a la población y el 5% utiliza el criterio de NBI. De esta forma, el 70% sigue criterios compensatorios, el 25% de eficiencia y el 5% solidarios. En el caso de los provenientes del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, el 50% se reparte devolutivamente, de acuerdo a la recaudación del año anterior, 25% de forma compensatoria, vía proporción directa a la población, y el 25% de manera solidaria, utilizando el índice NBI. Lo anterior se completa con la coparticipación de la recaudación del Convenio Multilateral, que se reparte 50% en proporción a la población y 50% en función del índice NBI. Por su parte, tanto el Impuesto Inmobiliario como el Automotor se reparten de acuerdo al criterio devolutivo, en función de la radicación del inmueble y de la recaudación de cada jurisdicción, respectivamente.

FORMOSA: Esta provincia utiliza dos criterios a la hora de distribuir los fondos hacia sus Municipios. Por un lado el compensatorio, que se observa en el 40% distribuido en función a la

población y el 30% en partes iguales. Por el otro, implementa el criterio de eficiencia mediante el 30% asignado en función a los recursos propios de cada municipio.

LA PAMPA: El 40% de los tributos provinciales y federales coparticipables se reparte sobre la base de los recursos propios percibidos, de acuerdo al criterio de eficiencia. El 35% se reparte de forma devolutiva, en función de la participación en el Impuesto a los Vehículos y en relación al Impuesto Inmobiliario. Por último, el 25% restante se reparte en partes iguales y en proporción directa a la población, lo que significa que sigue el criterio compensatorio. Además, a partir de 2013, la Provincia coparticipa el 25% de las regalías hidrocarburíferas. El 20% las reciben todos los municipios, en función del índice de coparticipación y en forma inversa a la población. Por otro lado, el 5% restante se reparte devolutivamente entre las jurisdicciones en cuyos ejidos se realicen estas actividades.

LA RIOJA: La distribución secundaria riojana presenta una clara inclinación hacia el criterio compensatorio, repartiéndose el 85% en proporción directa a la población y 10% de manera inversamente proporcional a la “importancia de la distribución de la población” (lo que es interpretado como la densidad poblacional). El 5% restante se reparte de acuerdo al criterio de eficiencia, en función a los montos recaudados por recursos de origen municipal. Cabe destacar que esta distribución se aplica sólo a los recursos provinciales.

MENDOZA: La distribución de la masa coparticipable, excepto los recursos provenientes de las regalías y el Impuesto Automotor, se realiza el 65% según la población y el 25% en partes iguales, siguiendo criterios compensatorios. El 10% restante se distribuye solidariamente, mediante el reparto en función del Coeficiente de Equilibrio de Desarrollo Regional, que tiene como objetivo nivelar las sumas que perciben por habitante los municipios de similares características. Por su parte, el Impuesto a los Automotores se distribuye un 80% en proporción directa a la recaudación anual de cada departamento, (los Departamentos coinciden con los Municipios, por lo que se los puede tratar como equivalentes) siguiendo un criterio de eficiencia, y el 20% restante de acuerdo a los coeficientes antes mencionados. Por último, las regalías son distribuidas en proporción directa a la producción, por lo que prima el criterio devolutivo.

MISIONES: La distribución secundaria se realiza mediante los coeficientes fijos.

NEUQUÉN: Neuquén transfiere el 75% de la coparticipación de acuerdo a criterios compensatorios, dado que el 60% lo reparte en proporción directa a la población, 10% de la misma forma exceptuando la Capital y 5% en partes iguales. Sin embargo, es preciso señalar que el segundo parámetro, si bien se clasifica como compensatorio, podría decirse que contiene algún componente solidario dado que deja afuera a la Capital, siendo ésta la jurisdicción más poblada. Por

último, el 25% restante sigue el criterio de eficiencia, dado que se transfiere de acuerdo a la relación inversa al costo salarial por habitante.

RÍO NEGRO: El 96,8% de los recursos provenientes del régimen de Coparticipación Federal y la recaudación provincial se reparten de acuerdo a coeficientes fijos, mientras que el resto se reparte en partes iguales, de acuerdo al criterio compensatorio. Por otro lado, los recursos originados por las regalías se distribuyen el 61,8% de forma devolutiva hacia los municipios productores, el 36,4% utilizando coeficientes fijos y el 1,8% restante de manera compensatoria, en partes iguales.

SALTA: Los recursos tributarios que coparticipa esta Provincia se distribuyen de manera compensatoria, dado que un 30% se reparte en función a la población, un 35% según los gastos corrientes y el 35% restante de acuerdo al gasto corriente per cápita. Del total transferido en concepto de regalías petrolíferas y gasíferas, el 56% sigue un criterio devolutivo ya que se otorga a municipios productores, mientras que la porción restante se redistribuye solidariamente siendo destinada a los no productores (una parte directamente y otra mediante la creación de un Fondo Compensador). Por último, tanto las regalías mineras como las hidroeléctricas se reparten de acuerdo al criterio devolutivo, dado que las reciben las localidades donde se llevan a cabo este tipo de actividades.

SAN LUIS: El 97,5% de los recursos coparticipables se reparte de acuerdo al criterio compensatorio, mediante la distribución del 80% en proporción directa a la población, el 15% en partes iguales y el 2,5% en proporción a la lejanía de cada municipio con la Capital. El 2,5% restante se distribuye de manera solidaria, ya que se realiza en proporción al indicador NBI de cada departamento. Es importante aclarar que es posible clasificar a este último parámetro de esa forma, si se supone que los municipios que componen un mismo departamento tienen una estructura socioeconómica relativamente homogénea. En caso contrario, no sería consistente pensarlo como solidario.

SANTA CRUZ: El 83% de la masa coparticipable se distribuye en proporción a la población y el 11% en partes iguales, ambos parámetros de acuerdo al criterio compensatorio. Por otro lado, el 6% restante se distribuye de manera solidaria, en proporción directa a la diferencia poblacional de cada localidad con la capital.

SANTA FE: En el caso de la Coparticipación Federal, el 100% es distribuido de acuerdo al criterio compensatorio ya que se realiza directamente proporcional a la población, en proporción a los recursos de coparticipación percibidos el año anterior y en partes iguales. De los recursos coparticipables por lo recaudado por los juegos de lotería, el 60% se reparte de forma fija (40% Rosario y 20% Santa Fe) y el 40% restante en proporción directa a la población, por lo que sigue un

criterio compensatorio. La totalidad del Impuesto a las Carreras e Hipódromos (en relación a la venta de boletos) y del Impuesto Automotor (según emisión del impuesto y radicación), así como el 80% del Impuesto Inmobiliario (proporción directa a la emisión del impuesto), se distribuyen de acuerdo al criterio devolutivo, mientras que el 20% restante del inmobiliario se distribuye de forma compensatoria (de acuerdo a la población).

SANTIAGO DEL ESTERO: predomina el criterio de eficiencia gracias al reparto de un 50% en proporción a los recursos tributarios municipales y el 1% distribuido en función de la relación población sobre número de empleados. También es importante la participación del criterio compensatorio vía la distribución del 44% en función de la población, el 1% en partes iguales y el 2% en proporción a la población rural que recibe servicios del municipio. Además, hay una pequeña participación del criterio solidario mediante el 1% relacionado con el índice NBI y el 1% repartido en proporción inversa a la población.

TUCUMÁN: Su distribución a municipios es realizada 100% de acuerdo a criterios fijos.

TIERRA DEL FUEGO: la Provincia distribuye el 46,1% de la recaudación de los impuestos provinciales a los Ingresos Brutos y de Sellos de forma proporcional a la participación de cada Municipio sobre la recaudación municipal total, es decir, de acuerdo al criterio de eficiencia. Asimismo, el 26,1% de los ingresos provenientes de la Coparticipación Federal que reciben los municipios se distribuyen de acuerdo a un criterio fijo, siendo el 24,4% en partes iguales para Ushuaia y Rio Grande (12,2% respectivamente), mientras que lo restante lo recibe la Municipalidad de Tolhuin Por último, las regalías hidrocarburíferas se distribuyen en forma proporcional a la cantidad de habitantes de cada Municipio, siguiendo el criterio compensatorio.²¹

VI. La brecha en el desarrollo regional y la limitada capacidad de recaudación de las provincias y municipios

El análisis sobre el sistema de coparticipación federal y su posible impacto en función de pautas de reforma implica establecer una discusión sobre las disparidades regionales de la estructura de las economías provinciales. Es claro que el sistema de coparticipación tiene como sustento un mecanismo de redistribución de ingresos desde las provincias con mayor capacidad de recaudación potencial, es decir, aquellas con mayor grado de desarrollo económico, hacia aquellas con mayor grado de atraso relativo.

²¹ Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, Regímenes Provinciales de Coparticipación de Recursos a los Gobiernos Locales en Argentina, 47° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Ftad. Ciencias Económicas, UNC, Córdoba, septiembre 2014. *Este material a sido fuente fundamental para la preparación del apartado en el que se cita.*

Entre los principales argumentos económicos utilizados para justificar la distribución regional pueden encontrarse los siguientes²²:

La insuficiencia de bases tributarias potenciales de algunas provincias, que las imposibilitaría de proveer una misma cantidad de bienes públicos locales per cápita, aún cuando el consumo de bienes privados per cápita se igualara entre regiones por medio de la política distributiva a nivel del gobierno central. Esto justificaría el uso de transferencias de monto preestablecido, que evitarían migraciones inter-jurisdiccionales alentadas por una diferente provisión de bienes públicos locales.

Cuando el valor de los ingresos es cierto y la migración no es posible, la descentralización es claramente preferible porque la política distributiva se puede adaptar mejor a las preferencias de cada comunidad. Pero al introducir incertidumbre sobre el valor de los ingresos, la centralización actúa como una suerte de seguro cuando una región recibe un shock adverso.

Sin embargo, existen varios problemas potenciales con la redistribución regional, entre los cuales pueden citarse:

- La migración reduce el rol de “asegurador” del gobierno central a través de la redistribución regional porque el movimiento de personas actúa como suavizante del shock. Por ello, para decidir qué nivel de gobierno debe estar a cargo de la política distributiva se deben mirar: a) el grado de heterogeneidad en las preferencias de los Estados sobre el grado de distribución que debe hacerse (a mayor diferencia, mayor justificativo para descentralizar); b) las posibilidades de shocks asimétricos entre regiones (cuanto más importantes puedan ser éstos, existe un menor justificativo para descentralizar la política distributiva). Este rol de asegurador del gobierno central se reduce si los estados tienen capacidad de endeudarse para suavizar por sí solos los efectos negativos de shocks que los afectan a ellos en forma diferencial - pero ello aporta otro problema -; c) el grado de movilidad de los factores productivos (cuanto mayor sea, menor justificativo para la descentralización).
- Problemas de selección adversa o de riesgo moral (“moral hazard”) en la medida en que la base potencial de los gobiernos locales no sea observable por el gobierno central o que aquellos puedan deteriorar el esfuerzo de administración tributaria sin ser detectados. Por ejemplo, las provincias tenderán a sub-declarar la base propia potencial para lograr recibir mayores transferencias.

²² Artana, D. y Moskovitz, C. (1999): “Efectos de la política fiscal nacional sobre la distribución personal y regional del ingreso”, Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, XXXV Reunión Anual, 1999.

- La compensación por la insuficiencia de bases tributarias locales tiene justificativo para igualar la capacidad de ofrecer un mismo nivel de bienes públicos locales, no para otras actividades de las provincias o municipios que no puedan ser considerados como tales. Esto plantea algunos problemas prácticos, en especial para los bienes semi-públicos como la educación y la salud, a menos que reciban un tratamiento de provisión pública similar en todas las jurisdicciones.

En términos generales, la hipótesis alternativa lleva a considerar la posibilidad de efectuar, en el extremo, la eliminación del sistema de coparticipación federal a partir de incrementar la correspondencia fiscal, es decir, permitir que las provincias recauden los impuestos nacionales, además de sus propios tributos, de manera tal que puedan financiar sus gastos propios. Esto lleva a una descentralización total de la estructura tributaria y de gasto.

En los siguientes párrafos se reflejarán indicadores que permiten evaluar el hecho de que, si bien, y como fuera comentado, es conveniente el avance hacia una mayor descentralización y correspondencia fiscal, las disparidades regionales hacen que sea imprescindible establecer mecanismos compensadores que sirvan de balance entre las diferencias provinciales.

Desarrollo regional

El sistema de coparticipación prevé mecanismos compensatorios de las disparidades interregionales. Las diferencias entre los grados de desarrollo de las economías pueden observarse a partir de la estimación del Producto Bruto Geográfico, composición provincial del Producto Bruto Interno del país.

En el cuadro a continuación pueden verse las diferencias en las estructuras productivas provinciales. Las diferencias no están sólo a nivel de PBG, sino cuando se compara el producto bruto per cápita existen divergencias sustanciales que inclusive hacen variar el ordenamiento de bienestar por provincia.

Jurisdicción	PBG (per cápita) (1)	PBG (2) (b)	NBI (%) (3)
BUENOS AIRES	7.314	101.132.163	8,1
CABA	23.447	65.092.108	6,0
CATAMARCA	11.549	3.863.926	11,3
CHACO	3.660	3.603.072	6,0
CHUBUT	14.178	5.858.874	15,1
CORDOBA	7.878	24.160.258	18,2
CORRIENTES	3.759	3.499.595	8,4
ENTRE RIOS	5.229	6.055.951	8,0
FORMOSA	3.089	1.502.981	19,7
JUJUY	3.939	2.410.227	15,5
LA PAMPA	8.938	2.675.090	3,8
LA RIOJA	4.298	1.246.347	12,2
MENDOZA	7.899	12.477.663	7,6
MISIONES	3.702	3.574.362	15,6
NEUQUEN	16.400	7.776.142	10,4
RIO NEGRO	7.349	4.062.689	9,4
SALTA	4.201	4.533.093	19,4
SAN JUAN	3.987	2.472.032	10,2
SAN LUIS	7.807	2.872.453	7,9
SANTA CRUZ	23.912	4.709.660	8,2
SANTA FE	8.166	24.503.724	6,4
SANTIAGO DEL ESTERO	3.342	2.688.495	17,6
TIERRA DEL FUEGO	17.701	1.789.199	14,2
TUCUMÁN	3.844	5.145.282	13,3
Promedio	8.566	0	9,1
Totales	0	297.705.387	0,0

Notas:

(1) en us\$ per cápita, base 2008. Fuente: DNECFP.

(2) ídem anterior, total, en base a censo año 2001. En miles de us\$, base 2008.

(3) Fuente INDEC, 2010

En el cuadro anterior se puede observar el PBG tanto per cápita como en términos absolutos por provincia, para el año 2008, de donde se puede inferir que la Provincia de Buenos Aires genera el 34% del valor agregado por la actividad económica en el año citado, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires casi el 22%, mientras que Córdoba y Santa Fe superan levemente el 8%, Mendoza se encuentra en el orden del 4%, Chubut en el 2% y el resto de las provincias Argentinas por debajo de esa magnitud, con situaciones extremas por debajo del 1% de participación como las de las

provincias de Formosa, La Rioja, San Juan, Santiago del Estero y Tierra del Fuego, exhibiendo una marcada brecha de desarrollo regional.

Dicha brecha, que es la que deberíamos esforzarnos todos los argentinos por cerrar, para lo cual la intervención gubernamental en sus tres niveles resulta absolutamente relevante, cambia significativamente si analizamos la situación per cápita del PBG para cada jurisdicción, para el mismo año, en términos de diferencia con la media que es de us\$ 8.566.-, ya que se ubican sólo dos jurisdicciones para el año en análisis muy por sobre el 100% de la diferencia con dicha media: Ciudad de Buenos Aires y Santa Cruz, y levemente por encima del 100% la provincia de Tierra del Fuego, mientras que en el otro extremo con más de un 50% por debajo de dicha media se encuentran Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán. Pero además se observa levemente por debajo o por sobre la media (en el entorno de ella) antes citada el PBG per cápita de Buenos Aires (-), Córdoba (-), La Pampa (+), Mendoza (-), Río Negro (-), San Luis (-) y Santa Fe (-).

Características socioeconómicas

La evaluación de las provincias, por el tratamiento inter-jurisdiccional que se les pretenda otorgar, debe tener en cuenta características socioeconómicas que hacen a la problemática del desempleo, de la pobreza e indigencia, y de necesidades básicas insatisfechas (NBI), sin perjuicio que las disparidades en las bases imponibles potenciales también se materializan en características patrimoniales, como cantidades de vehículos y viviendas per cápita, además de las tasas de escolaridad, nacimientos, etc., los que deberán ser profundizados para un estudio detallado del tema.

Si observamos el cuadro anterior, veremos que la media de hogares con NBI en Argentina se ubica en el 9,1% de los mismos, sobre la base de datos del INDEC para el año 2010, y que independientemente de la confiabilidad que nos pueda merecer el indicador, en términos de brecha porcentual inter-jurisdiccional nos marca una clara distancia entre aquellas más atrasadas en este sentido.

Mientras que se ubican en niveles en términos relativos bastante más bajos que la media antes citada de NBI - o sea con una menor cantidad de hogares - la Ciudad de Buenos Aires (34,2% por debajo de la media), Chaco (34%) y La Pampa (58,4%), en el otro extremo, en niveles que duplican dicha media, se encuentran las provincias de Córdoba, Formosa, Salta y Santiago del Estero. Encontrándose en niveles en el entorno de un 50% más que la media en términos de NBI las provincias de Chubut (+), Jujuy (+), Tierra del Fuego (+) y Tucumán (-).

Las diferencias en los indicadores demuestran que los mecanismos redistributivos, si bien reducidos en aras de procurar una mayor correspondencia entre gastos e ingresos para cada jurisdicción, deben tomar en cuenta no sólo las brechas en el grado de desarrollo interregional y su base imponible a través del PBG, sino que también se deben considerar una cantidad de indicadores socioeconómicos relativos al desempleo, pobreza, indigencia, necesidades básicas insatisfechas, además de otros relativos a los patrimonios y características demográficas, y a la distribución de la renta y la riqueza en cada una de ellas.

VII. Los problemas de responsabilidad fiscal y endeudamiento de las provincias y municipios.

Con el objeto de poder analizar las condiciones de endeudamiento de las provincias argentinas - sin considerar la situación de los municipios -, se recurrirá a las estadísticas disponibles con cifras consistentes para los años 2007 y 2009, que se exhiben en el cuadro siguiente, de donde surge que el nivel medio de stock de deuda de las administraciones provinciales, incluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respecto los ingresos corrientes netos de coparticipación a municipios es del orden del 67,2% (2009), encontrándose por debajo del 20% sólo las jurisdicciones de la Ciudad de Buenos Aires, La Pampa, San Luis, Santa Fe y Santiago del Estero, mientras que entre ese ratio porcentual y la media del país se encuentran las provincias de Chubut, Corrientes, Entre Ríos, La Rioja, Neuquén, Salta, San Juan, Santa Cruz y Tierra del Fuego, con una gran dispersión entre ellas de hasta 39 puntos porcentuales.

Entre la media de stock de deuda y el 100% respecto de los recursos corrientes provinciales, se encontraban para el año fiscal 2009 las provincias de Catamarca, Chaco, Córdoba, Mendoza, Misiones y Tucumán, con más de 30 puntos porcentuales de dispersión entre los casos extremos. En tanto que superando el 100% respecto de los recursos corrientes se ubican los stocks de deudas de las provincias de Buenos Aires, Formosa, Jujuy y Río Negro, siendo el caso de la provincia de Buenos Aires de preocupante significatividad.

Para poder extraer algunas conclusiones respecto del nivel de endeudamiento de la jurisdicciones provinciales y de la CABA se analizó la correlación lineal entre dicha magnitud porcentual y el Producto Bruto Geográfico per cápita (PBG pc), la cantidad de población, la superficie de la jurisdicción y la densidad poblacional de la misma.

Pudiendo concluir que existe una moderada correlación negativa con respecto al PBG pc lo que puede implicar que a mayor actividad económica menor nivel de endeudamiento respecto del los ingresos corrientes.

Mientras que con respecto a la cantidad de habitantes la correlación es fuertemente positiva lo que explica que a mayor cantidad de habitantes mayor nivel de endeudamiento respecto del ingreso corriente.

Por otra parte con relación a la superficie la correlación es positiva y moderada, lo que podría explicar una cierta correlación del indicador bajo estudio con el tamaño de la jurisdicción.

Por último si evaluamos el comportamiento respecto de la densidad poblacional se observa una muy moderada correlación negativa, lo que implica que a mayor densidad poblacional podría suponerse un menor nivel de endeudamiento y viceversa.

Stock de deuda de la Administración Provincial No Financiera / ingresos corrientes netos de coparticipación a Municipios

Jurisdicción	2007	2009	Var. %	PBG (1)	Población (2)	Superficie	Densidad
BUENOS AIRES	324,0%	314,7%	-2,9%	7.314	13.827.203	307.571	45,0
CABA	3,9%	2,9%	-24,8%	23.447	2.776.138	203	13675,6
CATAMARCA	57,2%	67,6%	18,2%	11.549	334.568	102.602	3,3
CHACO	101,6%	91,5%	-9,9%	3.660	984.446	99.633	9,9
CHUBUT	24,0%	22,3%	-7,2%	14.178	413.237	224.686	1,8
CORDOBA	75,1%	70,7%	-5,9%	7.878	3.066.801	165.321	18,6
CORRIENTES	60,5%	58,4%	-3,6%	3.759	930.991	88.199	10,6
ENTRE RIOS	60,1%	59,3%	-1,3%	5.229	1.158.147	78.781	14,7
FORMOSA	119,7%	116,5%	-2,6%	3.089	486.559	72.066	6,8
JUJUY	151,5%	129,1%	-14,8%	3.939	611.888	53.219	11,5
LA PAMPA	9,7%	8,3%	-14,1%	8.938	299.294	143.440	2,1
LA RIOJA	37,9%	38,9%	2,5%	4.298	289.983	89.680	3,2
MENDOZA	77,7%	76,6%	-1,5%	7.899	1.579.651	148.827	10,6
MISIONES	95,5%	89,9%	-5,9%	3.702	965.522	29.801	32,4
NEUQUEN	54,2%	44,4%	-18,0%	16.400	474.155	94.078	5,0
RIO NEGRO	140,8%	135,9%	-3,5%	7.349	552.822	203.013	2,7
SALTA	60,6%	52,8%	-12,8%	4.201	1.079.051	155.488	6,9
SAN JUAN	61,0%	59,1%	-3,2%	3.987	620.023	89.651	6,9
SAN LUIS	11,1%	11,0%	-0,6%	7.807	367.933	76.748	4,8
SANTA CRUZ	8,9%	20,4%	129,5%	23.912	196.958	243.943	0,8
SANTA FE	9,7%	8,2%	-15,2%	8.166	3.000.701	133.007	22,6
SANTIAGO DEL ESTERO	7,7%	6,9%	-10,4%	3.342	804.457	136.351	5,9
TIERRA DEL FUEGO	28,7%	27,2%	-5,2%	17.701	101.079	21.571	4,7
TUCUMÁN	107,0%	99,9%	-6,6%	3.844	1.338.523	22.524	59,4
Promedio	70,3%	67,2%	-4,5%	8.566			
Totales					36.260.130	2.780.403	13,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos disponibles de la DNCFP

(1) en us\$ per cápita, base 2008

(2) Censo año 2001

Coeficiente Correlación	2007	2009
R2, PBG	-0,360655661	-0,335842433
R2, Población	0,729100969	0,743109187
R2, Superficie	0,341989845	0,374192241
R2, Densidad Pobl.	-0,201876136	-0,204975521

VIII. Los problemas de correspondencia fiscal

La dependencia financiera de las provincias y municipios hasta aquí expuesta, cubierta con mecanismos automáticos y discrecionales de transferencias verticales se presenta como una limitación a la autonomía de estos, pero lo que parece un problema puede que sea considerado, en la medida que el desbalance sea cubierto por dichas transferencias, como una oportunidad por los gobiernos provinciales y municipales argentinos, de evitar esfuerzos propios en términos de mejorar la correspondencia fiscal.

Anthony Downs, en su tesis doctoral²³ explicitó el fundamento teórico que pone las opciones de maximización en manos de los dirigentes políticos antes que en los ciudadanos – votantes –, lo que implica que cuando establecen servicios – útiles a los ciudadanos – ganan votos, pero cuando implementan tributos para financiarlos los pierden, el equilibrio puede alcanzarse en el punto en el que se obtiene el mayor número de votos, ganando todos los posibles en función a los servicios y perdiendo los menos posibles por los impuestos necesarios para pagarlos.

"El enfoque de las decisiones públicas favorece la descentralización fiscal por razones de conveniencia económica y política. Desde el punto de vista político las decisiones públicas tomadas por gobiernos de menor nivel serán más próximas a las preferencias de las personas, el grado de discrecionalidad de los gobernantes (políticos o funcionarios) será menor y la cercanía aumentará su responsabilidad ante los votantes. Desde el punto de vista económico, el suministro descentralizado de bienes y servicios públicos contribuye a su eficiencia, porque vincula más estrechamente las decisiones de gasto con el costo real de los recursos necesarios para financiarlos, porque es posible una mayor adaptación a las diferencias de gustos y modalidades de las distintas comunidades y porque la cercanía facilita la adaptación a los cambios y la innovación.

²³ "An economic theory of democracy", citado por MACON, J., Política y Economía del Sector Público, Parte Primera, pág. 17, Tratado de Tributación, Tomo II, Política y Economía Tributaria Volumen 1, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2004.

Pero, para que se cumplan esas metas, la descentralización debe abarcar tanto las decisiones de gastos como las de su financiamiento, nuevamente por consideraciones políticas y económicas. Visto desde la perspectiva política, todo gobernante facultado para gastar debe estar obligado a recaudar, de manera que ofrezca a los votantes de su jurisdicción los beneficios políticos del gasto conjuntamente con los costos políticos de la tributación. Es una manera de dificultar el uso político - electoral de los fondos públicos, mejorando las condiciones de la competencia. Por otra parte, razones de eficiencia exigen que la descentralización del gasto vaya acompañada por la de los impuestos, de manera que los gobiernos locales financien sus servicios con fuentes propias. Como principio general, las personas de cada jurisdicción deben determinar la cantidad de actividad pública que desean y pagar por ésta. Los bienes y servicios públicos que los beneficiarios no estén dispuestos a financiar no deberían suministrarse."²⁴

En cuanto a la restricción al suministro de ciertos servicios en los niveles sub nacionales, antes señalado, en nuestra opinión dicha barrera puede ser superada con mecanismos deferenciales de determinación de la asignación de funciones a distintos niveles de gobierno y de mecanismos de transferencias verticales que permitan una calidad espacial homogénea de las prestaciones que remueva desigualdades regionales en términos de igualdad de oportunidades. Teniendo en cuenta ello, discrepamos con la citada restricción antes enunciada.

*"Si los contribuyentes de una jurisdicción, por ejemplo, soportan una carga impositiva menor que el costo de los servicios públicos que reciben, habrá una tendencia a la sobredemanda de los mismos, e inversamente. La condición anterior introduce los incentivos correctos para una conducta responsable de gobernantes y gobernados. Por consiguiente debe haber correspondencia entre el área territorial que recibe los beneficios del gasto público y la residencia de quienes pagan los impuestos que financian. Este principio, habitualmente llamado de "correspondencia o equivalencia fiscal", es condición para el buen funcionamiento de la descentralización fiscal. Finalmente, la existencia de varias jurisdicciones permite la competencia, al menos potencial, entre éstas. Tal competencia, como en los mercados privados, promueve la eficiencia en la gestión pública."*²⁵

²⁴ Bara, R. E.; "Finanzas Públicas y Decisiones Públicas: Un enfoque de Economía Política", Fondo Editorial CPCECABA, Buenos Aires, abril 2006, pág. 438 y ssgs.

²⁵ Bara, R. E.; "Finanzas Públicas y Decisiones Públicas: Un enfoque de Economía Política", Fondo Editorial CPCECABA, Buenos Aires, abril 2006, pág. 438 y ssgs.

"Los defensores del enfoque de las decisiones públicas critican la falta de consideración explícita de los factores políticos de la tributación. Bruno Frey²⁶ escribe: "los 'impuestos óptimos' sólo se pondrán en práctica si son aceptables dentro del proceso político - económico. Este aspecto debe ser analizado explícitamente ... porque, de otro modo, las propuestas de 'imposición óptima' pueden acabar completamente distorsionadas en el proceso democrático o, incluso, que la discusión permanezca (sólo) como un tópico entre algunos economistas académicos." Buchanan comenta que los economistas fiscales, cuando se preguntan por un sistema impositivo apropiado - eficiente y justo -, razonan sobre la base de que la política no importa y que el gobierno busca la eficiencia y la justicia en la imposición y es capaz de implementar todo lo que se propone. Ambos supuestos no son necesariamente ciertos: los gobiernos pueden estar guiados por su interés electoral inmediato y no todas las propuestas impositivas son políticamente factibles. Aún los economistas afines a los enfoques tradicionales reconocen la carencia. Por ejemplo, Atkinson y Stiglitz²⁷ se refieren a las críticas del enfoque de las decisiones públicas admitiendo: "estas consideraciones no han jugado un gran papel en el desarrollo de la hacienda pública y, por esta razón, los trabajos discutidos en estas Lecciones (incluidos los de los autores) están abiertos a esta crítica". La consideración explícita de los factores políticos y el comportamiento estatal nos remiten, nuevamente, a los modelos del mercado político y las "visiones" sobre su eficiencia."²⁸

Ello evidentemente fomenta el financiamiento de los fiscos locales (provinciales y municipales) con recursos tributarios cuyo costo político de recaudación es asumido por otro nivel de gobierno o con en el uso del crédito.

Pero en el largo plazo, un abuso del uso del crédito por los gobiernos sub-nacionales argentinos en ausencia de modificaciones en la asignación de funciones (gasto público), de la atribución efectiva de potestades tributarias, y de la debida asistencia de los niveles superiores de gobierno a través de mecanismos de transferencias financieras verticales sistemáticas, pueden llevarlos a crisis financieras y fiscales graves.

²⁶ Frey, B.; Taxation in fiscal exchange, a comment, Journal of Public Economics, N° 6, citado por R. Bara.

²⁷ Atkinson, A. y Stiglitz, J.; "Lectures on Public Economics", McGraw Hill, New York, año 1980, citado por R. Bara.

²⁸ Bara, R. E.; "Finanzas Públicas y Decisiones Públicas: Un enfoque de Economía Política", Fondo Editorial CPCECABA, Buenos Aires, abril 2006.

Un ejemplo extremo municipal de desbalance fiscal en ausencia de asistencia del Estado Federal y provincial es el caso de la ciudad de Detroit, que no es el único²⁹ en EE. UU., pero que es el más importante de al menos trece casos.

La quiebra de Detroit, la ciudad que fuera la capital de la industria automotriz norteamericana, se produjo en julio de 2013 por medio de su incorporación en las normas del capítulo 9º de la ley federal de bancarrotas (de EE.UU.), lo que establece un mecanismo de cesación de pagos que le permite reordenar sus finanzas. La misma acumuló una deuda de entre us\$ 14.000.- y us\$ 18.000 millones, dependiendo de las fuentes, explicada por el desbalance entre los ingresos por aportes y las erogaciones por pago de pasividades del fondo de pensiones y retiros estatales, y por el endeudamiento para financiar su déficit fiscal, ya que como sabemos en EE.UU. no existen mecanismos de transferencias financieras verticales sistemáticos y permanentes que compensen esos desequilibrios, ni de los estados (en este caso Michigan) ni del gobierno federal.

Saliendo del estado de insolvencia el 11-12-2014, con una importante restructuración de su deuda y aportes de entidades sin fines de lucro privadas locales y nacionales por más de us\$ 366 millones a integrar en 20 años, y del gobierno estadual por us\$ 195 millones, además de un fuerte recorte de la pensiones y retiros, pero los problemas persisten pues a quedado una ciudad que tiene un nivel de desempleo del doble del promedio del estado, y problemas severos en la red de distribución de agua entre otros servicios público locales^{30, 31}

"De todos modos, Detroit ha registrado progresos en asuntos realmente claves. La tasa de homicidios, que era la mayor entre las grandes ciudades estadounidenses y que estuvo entre las causas de la huida de la clase media (en la ciudad quedó mayoritariamente la población negra de menos recursos), ha bajado en estos meses un 18 por ciento. Y el tiempo que la policía tarda en llegar a los lugares donde es reclamada con urgencia ha pasado de 58 minutos de media a solo 18. También está en marcha un plan para reparar las farolas de la ciudad, un 40 por ciento de las cuales no funcionaba."³²

²⁹ Otros municipios en bancarrota en EE.UU. como consecuencia de la crisis económica y la falta o insuficiencia de asistencia de los gobiernos estadual y federal son San Bernardino (California), Central Falls (Rhode Island), Mammoth Lake (California), Stockton (California), Jefferson County (Colorado) y Harrisburg (Pensilvania), entre otros.

³⁰ <http://www.elmundo.es/internacional/2014/12/10/5488bf8e268e3e013c8b4576.html>.

³¹ <http://www.abc.es/economia/20141212/abci-detroit-quiebra-eeuu-201412111547.html>

³² <http://www.abc.es/economia/20141212/abci-detroit-quiebra-eeuu-201412111547.html>

"Pero Detroit es realmente un modelo de cómo los estadounidenses más ricos y blancos escapan a los costos de los bienes públicos que de otra manera hubieran tenido que compartir con los estadounidenses más pobres y de color."³³

Es una situación impensada en nuestro "federalismo fiscal", pues nuestro orden jurídico no lo permitiría, pero nos da un claro ejemplo, seleccionado exprofeso, del limitado alcance de la autonomía provincial o municipal cuando sus funciones fiscales no se ajustan a las posibilidades de financiamiento y se recurre al uso del crédito de un modo casi irrestricto.

IX. La crisis del federalismo fiscal argentino

Como puede observarse en el apartado II. de este informe, la concentración del gasto público - que para el año 2008 representó el 36,1% del PIB -, asociado a las funciones fiscales asignadas, parece encontrarse en el nivel nacional (50,3% del total) o quizá en gran medida en el provincial (41,5% del total), ya que el nivel municipal de gobierno (8,2% del total) no resulta ser el relevante en este sentido, pero a poco que analicemos la problemática de las fuentes de financiamiento podremos observar la falta de correspondencia fiscal.

Ello asociado a los efectos derrame o externalidades inter-jurisdiccionales que generan polizones y por ende fuertes transferencias de recursos sin compensación entre jurisdicciones, particularmente linderas o cercanas, agrava el cuadro de situación del modo en que han sido asignadas las funciones de provisión presupuestaria de bienes entre los tres niveles de gobierno, requiriendo de una profunda revisión.

Por su parte como puede verse en el apartado III. de este trabajo, la recaudación tributaria propia de fuente propia de las provincias (incluida la ciudad de Buenos Aires, por cuestiones exclusivamente estadísticas), salvo excepciones, resulta marcadamente insuficiente para sostener el gasto público asociado a ese nivel de gobierno.

Pudiendo observarse, excluyendo el caso de la ciudad de Buenos Aires, que la población y la superficie explican la mayor importancia de la recaudación tributaria propia de fuente propia, cuestión que cambia si se incorpora la citada ciudad en el análisis, tomando relevancia el producto bruto geográfico per cápita y la densidad poblacional.

Además de ello, la participación relativa en el total de los recursos en 2008 es del 78,7% de la Nación, el 17,0% de las provincias (incluida la ciudad de Buenos Aires) y el 4,3% de los

³³ <http://robertreich.org/post/96715972175>. Robert Reich, es Economista, Posgraduado en la Universidad de Oxford y doctorado en derecho de Yale, ex secretario de Trabajo de la administración Clinton y Profesor de Políticas Públicas de las Universidades de Harvard y Berkeley.

municipios, lo que implica que la Nación recauda un 50% más de lo que gasta, mientras que las provincias solo algo más de un tercio de lo que gastan y los municipios solo algo más de la mitad.

Ello sin perjuicio que el sistema tributario argentino no presenta restricciones, en el plano constitucional, al menos en el orden nacional y provincial, a la aplicación de tributos en concurrencia - excepto por los tributos que gravan el comercio exterior -, lo que ha sido restringido en forma significativa por normas de rango inferior como la ley de coparticipación federal de impuestos, los pactos fiscales y el Convenio Multilateral.

Distinta es la situación de la ciudad Autónoma de Buenos Aires que al no tener el mismo rango institucional que el de las provincias no posee la mismas potestades originarias de la Nación y las provincias, dependiendo de la delegación de facultades que le otorgue la Nación.

En cuanto a los municipios como puede observarse en el detallado análisis desarrollado en el apartado III. sólo en el caso de los municipios de cinco provincias (Córdoba, Entre Ríos, Misiones, Neuquén y Río Negro) resulta factible que apliquen tributos en concurrencia con aquellas, lo que conlleva la necesidad, si se esperase poder mejorar la calidad recaudatoria de los recursos asignados al nivel municipal de gobierno a través de tributos concurrentes entre la Nación, las provincias y sus municipios, de modificar las constituciones provinciales de al menos dieciocho provincias.

El fuerte desbalance financiero vertical que presentan las finanzas públicas provinciales y municipales Argentinas, es cubierto por las transferencias generadas a través de los regímenes de coparticipación federal y provinciales de impuestos, tal como se han estudiado en los apartados IV. y V. de este informe, respectivamente.

En la relación financiera Nación - Provincias, además de la ley 23.548 de transferencias automáticas y no condicionadas, existen otras herramientas de transferencias verticales sistemáticas y discrecionales, en general no condicionadas, que constituyen el que se ha dado en llamar el laberinto de la coparticipación.

Dichas transferencias vienen a cubrir una brecha, que como se señalara es en promedio para las veintitrés provincias y la ciudad de Buenos Aires del 73,6%, de necesidad de financiamiento respecto de sus recursos propios de fuente propia, mostrando que solo nueve jurisdicciones se encuentran por debajo de esa media de necesidad de financiamiento, y sólo dos por debajo del 50% (Provincia de Buenos Aires y ciudad de Buenos Aires).

Pudiendo observarse que las transferencias, aunque no exhiben mecanismos explícitos de distribución más allá de porcentajes fijos, resultan redistributivas - en oposición a la noción devolutiva, sin perjuicio que no se puede precisar si tiene carácter compensatorio o solidario - pues

se observa una fuerte correlación inversa entre la magnitud de las transferencias y la densidad poblacional y la importancia del producto bruto geográfico per cápita, mientras que si del análisis se excluye a la ciudad de Buenos Aires, que por su situación relativa distorsiona dicho análisis, se puede observar una mayor correlación inversa relativa con la cantidad de población y el tamaño espacial de la jurisdicción, perdiendo relevancia los indicadores antes citados.

En el caso de la relación financiera Provincias - Municipios, los regímenes de coparticipación, o mecanismos transitorios o discrecionales en los casos donde los primeros no se encuentran vigentes (Jujuy, La Rioja y San Juan), tal como se ha analizado en el apartado V., presentan una estructura de necesidad de financiamiento o desbalance vertical de similar cuantía que el provincial, sin perjuicio que particularmente en aquellas distritos locales donde la densidad poblacional o el PBG per cápita resulta de mayor significación se observa un mayor financiamiento con recursos propios de fuente propia.

Una limitante a la mejora de la correspondencia fiscal y la responsabilidad fiscal relativa de los fiscos provinciales y municipales argentinos, es la brecha en el desarrollo regional y la limitada capacidad de recaudación de dichas jurisdicciones, lo que requiere, como se describe en el apartado VI. de este trabajo, de transferencias que compensen dicha brecha regional creando condiciones de igualdad de oportunidades interregionales..

Un factor a considerar es el nivel de endeudamiento de las provincias y municipios, que limita la responsabilidad fiscal de éstos, resolviendo cuestiones de coyuntura que no facilitan una mejora en su correspondencia fiscal.

El endeudamiento de las jurisdicciones provinciales estudiado en el apartado VII. de este informe, muestra una realidad que debería ser removida, pudiéndose inferir que para el caos argentino, del momento estudiado, a mayor PBG per cápita y mayor densidad poblacional menos nivel de endeudamiento relativo respecto del ingreso corriente de cada jurisdicción, mientras que a mayor cantidad de habitantes y mayor superficie de la jurisdicción mayor nivel de endeudamiento relativo.

La falta de correspondencia fiscal aun en términos relativos, condicionados por la insuficiencia de fuentes de recaudación tributaria propia, se constituye en un problema del federalismo argentino, tal como se lo analiza en el apartado VIII. de este trabajo.

Dicha marcada ausencia en parte es consecuencia del proceso de decisión política provincial y municipal, que exhibe el riesgo moral de asumir los beneficios políticos de gastar, sin disposición de asumir los costos políticos de cobrar impuestos, y ello complementado con niveles de endeudamiento incompatibles con la capacidad de pago de la jurisdicción y con transferencias

financieras que no responden a pautas exclusivamente redistributivas, alejan a esta de situaciones comparadas, aún en la región, en países de desarrollo relativo análogo al argentino.

Esta combinación explosiva de insuficiencia recaudatoria fundada en la escasa calidad de los instrumentos tributarios asignados de modo limitado a las jurisdicciones provinciales y municipales, con la asignación de funciones incompatible con el espacio regional óptimo de cobertura, que genera efectos derrame y transferencias implícitas horizontales, adicionado con la fuerte descentralización de las mismas sin la correlativa transferencia de potestades tributarias, aspecto apenas cubierto en alguna medida por las transferencias financieras verticales de nivel Nacional y provincial, sumado al alto nivel de endeudamiento sub-nacional lo que denota una falta de responsabilidad fiscal que aleja a las jurisdicciones provinciales y municipales de adecuados niveles de correspondencia fiscal, muestra claramente la "Crisis del Federalismo Fiscal Argentino".

Este documento pretende a partir de aquí aportar ideas, al menos preliminares, para abordar una reforma estructural y definitiva de las relaciones fiscales inter-jurisdiccionales en Argentina.

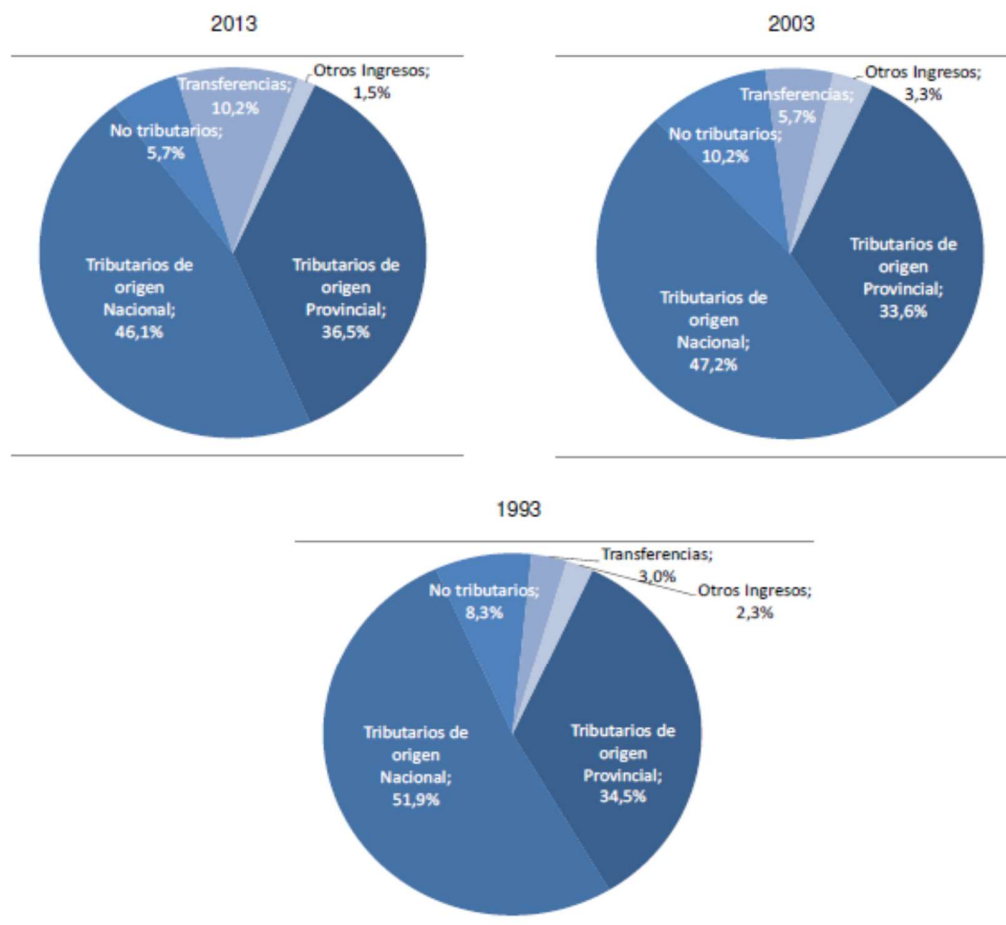
X. Federalismo, desarrollo y distribución del ingreso

En los estados federales con una gran brecha de desarrollo regional, la experiencia exhibe la incorporación de mecanismos de transferencias verticales sistemáticas y no sistemáticas de recursos del gobierno federal a las provincias o estados (ver apartado IV. de este trabajo) y de estos a los municipios (ver apartado V.).

Dichos mecanismos responden a las condiciones de des-financiamiento de los fiscos sub-nacionales por los problemas ya señalados de disparidad entre las funciones fiscales asignadas y las potestades tributarias de esos niveles de gobierno, pero también a la brecha de desarrollo antes señalada que requiere por razones de equidad distributiva crear condiciones de igualdad de oportunidades en términos regionales, lo que condiciona la correspondencia fiscal en términos relativos a la mejora en la asignación de funciones y los cambios necesarios en cuanto a la atribución efectiva de potestades tributarias.

En el cuadro siguiente podemos observar los cambios operados en la estructura de ingresos de los estados provinciales argentinos en las últimas dos décadas, que muestran una muy significativa dependencia de las transferencias verticales.

Composición de los ingresos totales de la Administración Central y los Organismos descentralizados provinciales (consolidado 24 jurisdicciones)³⁴



Fuente: DNCFP

El objetivo superador aquí es analizar las formas posibles de mejora de la distribución, considerando el diagnóstico de la situación actual.

"Un sistema de organización económica descentralizada presenta dos órdenes de problemas, la cuestión vertical o sea la distribución de funciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno y la cuestión horizontal que pretende resolver el tratamiento que reciben individuos de similar nivel de ingreso y distintas localizaciones, procurando igualar entre ellos la relación existente entre la carga tributaria y los servicios recibidos del gobierno en bienes sociales.

³⁴ Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP), MEyFP, El impacto de las transferencias presupuestarias del gobierno nacional en las provincias Argentinas, IV Jornadas Iberoamericanas de financiación local, CEPAL - Universidad de Chile - BID - Urban Public Economics Review, Santiago, Chile, septiembre 2015.

Naturalmente en toda cuestión económica surge siempre la cuestión distributiva entre personas, o familias, que requiere precisar la unidad de medición y la unidad de tiempo del problema. En la unidad de medición la duda es si se computa solamente el ingreso por actividades de mercado o se corrige por hora trabajada e invertida. En el caso de la unidad de tiempo, la especificación apunta a que habitualmente las mediciones reflejan una fotografía cuando lo relevante es la historia o la película de la vida. En última instancia se trata de analizar si se procura tender a igualar las oportunidades iniciales o los resultados finales. La postura que se pretende resaltar aquí es que se trata de igualar oportunidades. Esto parece más justo y posible.

Esta reflexión procede, por cuanto la propuesta a formular procura hacer un énfasis muy detallado en la cuestión distributiva. El problema es definir hasta donde se puede avanzar en esta área. En ello los límites son claros: por un lado, el mayor financiamiento distributivo proviene de impuestos crecientes que desalientan tanto las actividades de mercado como la asunción de riesgo y ese costo aumenta con carácter exponencial; por otro, se fomentan ineficiencias de localización si el criterio de igualación de oportunidades se pretende extender al máximo, compensando incluso los costos diferenciales de prestación de los servicios públicos que pueden existir en las distintas regiones del país.

En general, la segunda restricción debería ser cuidadosamente respetada. Compensar los diferentes costos regionales para igualar el monto físico en prestaciones del gasto público, independientemente de la localización geográfica, perpetua la existencia de tales costos, ya que se elimina cualquier incentivo por parte de las jurisdicciones locales a utilizar combinaciones de insumos más adecuadas a sus problemas de localización, y, a la vez, se fomenta la ineficiencia administrativa de las autoridades locales.

Este es, en general, el dilema que confrontan todos los fiscos en el mundo y, según cuál sea la orientación política del gobierno, se estará dispuesto a sacrificar eficiencia por equidad o viceversa en un entorno relativamente estrecho.

Ahora bien, si el criterio "hasta donde" es muy opinable, debería haber acuerdo en que el límite que se establezca sea aplicado en cualquier parte dentro del país sin distinción de región. El problema de la distribución personal o familiar del ingreso es una cuestión que debe definirse políticamente a nivel nacional (aun cuando después pueda ejecutarse o no, descentralizadamente).

La precisión siguiente es que no hay justificación para que la región sea el eje del problema distributivo. No hay razones para preferir una provincia o municipio a otra u otro y, por lo tanto, no hay argumentos para subsidiar a las provincias pobres per se, entre otras cosas porque ello podría

implicar que los pobres de la provincia de mayores recursos subsidien a los ricos de la provincia o municipio de menores recursos.

Esta distinción es crucial para entender por qué en la teoría y en la práctica de los países físicamente descentralizados, el propósito de las transferencias desde la Nación es resolver el equilibrio horizontal (residuo fiscal - desde la perspectiva de Buchanan) a través de la compensación entre la distribución de responsabilidades de gasto y los recursos propios disponibles en cada región.

Así por ejemplo, Musgrave y Musgrave³⁵ han propuesto que el subsidio federal recoja las diferencias de base imponible en las jurisdicciones, procurando financiar un nivel de gasto estándar definido de acuerdo con las características de la población (p.e. se aceptará que una población con una proporción mayor de niños y ancianos requiera un mayor gasto público per cápita).

Si se supone que se aplica en todas las jurisdicciones un sistema tributario uniforme y de similar grado de cumplimiento, la transferencia permite financiar la debilidad de base imponible propia o la mayor demanda de erogaciones por composición de la población.

En el planteo teórico la igualación nunca es completa, ya que la debilidad de base tributaria puede indicar una ineficiente localización y no es conveniente compensar tal circunstancia en una magnitud que aliente una distribución espacial de alto costo en términos de acumulación de recursos y productividad de los mismos (criterio utilizado en Dinamarca).

La base tributaria relevante para el cálculo incluye un concepto de recurso potencial y ello evita tomar la recaudación efectiva que puede ser menor, tanto por evasión (ineficiencia administrativa) como por elusión (reducir la base con exenciones), así como una dispersión de alícuotas respecto al nivel de otras jurisdicciones.

Por otro lado, el nivel de gasto, estándar que se pretende igualar no implica un límite máximo de gasto, ya que cada jurisdicción puede elevarlo si así lo estima conveniente. El punto es que en ese caso deberá afrontarlo con sus propios recursos."³⁶

Para un análisis concreto de la cuestión se puede evaluar si existe redistribución regional, en la medida que haya correlación negativa entre el PBG per cápita y la cuota provincial de transferencias financieras verticales por todo concepto (incluida la coparticipación) per cápita.

Para ello hemos recurrido a la información estadística incluida en el cuadro siguiente.

³⁵ Musgrave, R. y Musgrave P.; "Public Finance in Theory and Practice", McGraw Hill, 1980. (hay traducción).

³⁶ FIEL, "Hacia una nueva organización del Federalismo Fiscal en la Argentina", FIEL, Buenos Aires, 1993, pág. 83 y ssg.

Datos para el análisis de la Redistribución Regional

Jurisdicción	Transferencias presupuestarias (1)	Particip. %	Distribución Bruta (2)	Particip. %	Total Transf. Verticales (1) + (2)	Particip. %	Población (3)	Transf. Presup. (per cápita) (a)	Distrib. Bruta (per cápita) (a)	Total Transf. Verticales (per cápita) (a)	PBG (per cápita) (4)	PBG (5) (b)	NBI (%) (6)	Superficie (Km2) (7)	Densidad Poblacional (3) / (7)
BUENOS AIRES	4515127,7	14,1	42312690,1	19,2	46827817,8	18,5	13.827.203	0,327	3.060	3,387	7.314	101132162,7	8,1	307.571	45,0
CABA	666828,4	2,1	4284222,8	1,9	4951051,2	2,0	2.776.138	0,240	1,543	1,783	23.447	65092107,7	6,0	203	13675,6
CATAMARCA	795365,3	2,5	5848287,3	2,6	6643652,6	2,6	334.568	2,377	17.480	19,857	11.549	3863925,8	11,3	102.602	3,3
CHACO	3044698,7	9,5	11010235,8	5,0	14054934,5	5,6	984.446	3,093	11,184	14,277	3.660	3603072,4	6,0	99.633	9,9
CHUBUT	559031,3	1,7	3610729,4	1,6	4169760,7	1,6	413.237	1,353	8.738	10,090	14.178	5858874,2	15,1	224.686	1,8
CORDOBA	1273610,1	4,0	19424075,0	8,8	20697685,1	8,2	3.066.801	0,415	6.334	6,749	7.878	24160258,3	18,2	165.321	18,6
CORRIENTES	721960,7	2,3	8403989,4	3,8	9125950,1	3,6	930.991	0,775	9,027	9,802	3.759	3499595,2	8,4	88.199	10,6
ENTRE RIOS	1921699,3	6,0	10692413,8	4,8	12614113,1	5,0	1.158.147	1,659	9,232	10,892	5.229	6055950,7	8,0	78.781	14,7
FORMOSA	2483908,5	7,8	7930551,3	3,6	10414459,8	4,1	486.559	5,105	16,299	21,404	3.089	1502980,8	19,7	72.066	6,8
JUJUY	1420571,2	4,4	6265540,2	2,8	7686111,4	3,0	611.888	2,322	10,240	12,561	3.939	2410226,8	15,5	53.219	11,5
LA PAMPA	611902,5	1,9	4043712,5	1,8	4655615,0	1,8	299.294	2,044	13,511	15,555	8.938	2675089,8	3,8	143.440	2,1
LA RIOJA	946764,8	3,0	4450119,9	2,0	5396884,7	2,1	289.983	3,265	15,346	18,611	4.298	1246346,9	12,2	89.680	3,2
MENDOZA	1121114,7	3,5	9171917,3	4,2	10293032,0	4,1	1.579.651	0,710	5.806	6,516	7.899	12477663,2	7,6	148.827	10,6
MISIONES	1926620,9	6,0	7515016,6	3,4	9441637,5	3,7	965.522	1,995	7,783	9,779	3.702	3574362,4	15,6	29.801	32,4
NEUQUEN	512248,1	1,6	3965809,2	1,8	4478057,3	1,8	474.155	1,080	8,364	9,444	16.400	7776142,0	10,4	94.078	5,0
RIO NEGRO	552407,3	1,7	5552703,2	2,5	6105110,5	2,4	552.822	0,999	10,044	11,044	7.349	4062688,9	9,4	203.013	2,7
SALTA	1283314,7	4,0	8641904,5	3,9	9925219,2	3,9	1.079.051	1,189	8,009	9,198	4.201	4533093,3	19,4	155.488	6,9
SAN JUAN	908726,2	2,8	7267571,2	3,3	8176297,4	3,2	620.023	1,466	11,721	13,187	3.987	2472031,7	10,2	89.651	6,9
SAN LUIS	264304,2	0,8	4975480,0	2,3	5239784,2	2,1	367.933	0,718	13,523	14,241	7.807	2872452,9	7,9	76.748	4,8
SANTA CRUZ	957454,5	3,0	3487886,9	1,6	4445341,4	1,8	196.958	4,861	17,709	22,570	23.912	4709659,7	8,2	243.943	0,8
SANTA FE	1154351,3	3,6	19594916,1	8,9	20749267,4	8,2	3.000.701	0,385	6.530	6,915	8.166	24503724,4	6,4	133.007	22,6
SANTIAGO DEL ESTERO	2049211,4	6,4	9080330,9	4,1	11129542,3	4,4	804.457	2,547	11,288	13,835	3.342	2688495,3	17,6	136.351	5,9
TIERRA DEL FUEGO	374692,0	1,2	2713859,3	1,2	3088551,3	1,2	101.079	3,707	26,849	30,556	17.701	1789199,4	14,2	21.571	4,7
TUCUMÁN	1968159,6	6,1	10472531,0	4,7	12440690,6	4,9	1.338.523	1,470	7,824	9,294	3.844	5145282,4	13,3	22.524	59,4
Promedio								0,883	6,087	6,970	8,566		9,1		13,0
Totales	32034073,4	100,0	220716493,7	100,0	252750567,1	100,0	36.260.130					297705386,8		2.780.403	

(a) Expresado en miles de pesos corrientes de 2013

(b) Expresado en miles de US\$ base 2008.

Notas:

(1) del Gobierno Nacional a las provincias para financiar gastos de Salud, Promoción y Asistencia Social, Educación y Cultura, Vivienda y Urbanismo, Agua Potable y Alcantarillado, y Servicios Económicos, año 2013, en miles de pesos corrientes, Fuente: Anexo: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP), MEyFP, "El impacto de las transferencias presupuestarias del gobierno nacional en las provincias Argentinas", IV Jornadas Iberoamericanas de financiación local, CEPAL - Universidad de Chile - BID - Urban Public Economics Review, Santiago, Chile, septiembre 2015.

(2) Total Efectiva de recursos tributarios nacionales acumulada por el año 2013, en miles de pesos corrientes, correspondiente a: Coparticipación Federal (Ley 23.548, Fondo de Desequilibrios Fiscales, Transferencia de Servicios, Financiamiento Educativo), Impuesto a las Ganancias (Ex Fondo Conurbano Bonaerense, Excedente Ex Fondo Conurbano Bonaerense, Obras Infraestructura Básica Social - NBI, Suma Fija Ganancias Ley 24.699, Fondo de ATN, S.I.J.P.), Impuesto sobre los Bienes Personales (Distribución Ley 23.548, Seguridad Social), Fondo Educativo Ley 23.906, Seguridad Social IVA, Impuesto a los combustibles (Transferencias Directas, Obras de Infraestructura, Fondo Santa Fe - Rosario, Organismos de Vialidad, Entes Nacionales, Transferencias Presupuestarias FO.NA.VI.), Monotributo, Fondo para la Educación y Promoción Cooperativa, Premios de Juegos, Cuentas Bancarias, Otros Entes Nacionales. Fuente: Comisión Federal de Impuestos (CFI) en base a datos de Banco Nación Argentina y Sub Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda.

(3) Censo año 2001.

(4) en us\$ per cápita, base 2008. Fuente: DNCFP.

(5) ídem anterior, total, en base a censo año 2001.

(6) Fuente INDEC, 2010

(7) En base a datos de la DNCFP.

Del análisis de correlación de la redistribución regional se obtuvieron los siguientes coeficientes de correlación.

Redistribución Regional

Correlación de la variables analizadas

Concepto	Coefficiente
Coef. Correlación, c/PBGpc - Transf. Presup.pc	0,071329185
Coef. Correlación, c/PBGpc - Distr. Bruta.pc	0,156970592
<u>Coef. Correlación, c/PBGpc - Total Transf. Verticales pc</u>	<u>0,145277574</u>
Coef. Correlación, c/PBG total - Transf. Presup.	0,495771501
Coef. Correlación, c/PBG total - Distr. Bruta.	0,756849497
<u>Coef. Correlación, c/PBG total - Total Transf. Verticales</u>	<u>0,74678678</u>

Al observarse en los tres casos resultados tan bajos, pero positivos se puede señalar que en el análisis per cápita de las transferencias no existe un objetivo de redistribución regional.

Al observarse una correlación positiva tan significativa particularmente cuando se introducen las transferencias por impuestos nacionales en todas sus formas en el caso del análisis de totales (no per cápita) se puede asumir que la distribución es en términos más devolutivos que redistributivos.

Del mismo modo se puede analizar la existencia de redistribución personal del ingreso en modo regional, si se verifica correlación positiva en el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) y la cuota provincial de transferencias financieras verticales por todo concepto (incluida la coparticipación) per cápita.

Considerando la misma información estadística antes expuesta, del análisis de correlación de la redistribución personal del ingreso en modo regional se obtuvieron los siguientes coeficientes de correlación.

Redistribución del Ingreso Personal

Correlación de la variables analizadas

Concepto	Coefficiente
Coef. Correlación, c/NBI % - Transf. Presup.pc	0,282723655
Coef. Correlación, c/NBI % - Distr. Bruta.pc	0,159683555
<u>Coef. Correlación, c/NBI % - Total Transf. Verticales pc</u>	<u>0,191986233</u>
Coef. Correlación, c/NBI % - Transf. Presup.	0,098583895
Coef. Correlación, c/NBI % - Distr. Bruta.	-0,072741831
<u>Coef. Correlación, c/NBI % - Total Transf. Verticales</u>	<u>-0,055942261</u>

La moderada correlación positiva en el análisis con las transferencias per cápita, muestra un cierto efecto redistributivo en términos personales del ingreso de modo regional, aunque este se atenúa al introducir las transferencias por impuestos nacionales, lo que permitiría pensar que en ese sentido las transferencias verticales de tributos nacionales no responden a un criterio redistributivo en este sentido, o este es muy limitado.

Mientras que si el análisis se efectúa en términos totales (no per cápita) de las transferencias, el resultado se hace casi nulo, y se convierte en negativo lo que implica que existe una correlación inversa, muy moderada, que permitiría inferir que a menor cantidad de hogares con NBI mayores transferencias, lo que resulta regresivo en una intensidad muy baja.

Para profundizar el análisis de este tipo de redistribución recurrimos a verificar la correlación de las mismas variables, pero eliminando de la serie los datos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Provincia de Tierra del Fuego, sus resultados han sido los siguientes.

Redistribución del Ingreso Personal

Correlación de la variables analizadas

Sin considerar CABA ni Tierra del Fuego

Concepto	Coefficiente
Coef. Correlación, c/NBI % - Transf. Presup.pc	0,209768304
Coef. Correlación, c/NBI % - Distr. Bruta.pc	-0,008700779
Coef. Correlación, c/NBI % - Total Transf. Verticales pc	0,048648498
Coef. Correlación, c/NBI % - Transf. Presup.	0,095654522
Coef. Correlación, c/NBI % - Distr. Bruta.	-0,088445035
Coef. Correlación, c/NBI % - Total Transf. Verticales	-0,070922816

Al eliminar de la serie tanto a la Ciudad de Buenos Aires como a Tierra del Fuego, todos los resultados empeoran respecto de los resultados obtenidos antes.

Adicionalmente se puede estudiar si el sistema muestra algún tipo de distribución por densidad poblacional, lo que mostrará que si las transferencias se orientan a las jurisdicciones más despobladas existirá correlación negativa, la que será positiva si se orientan a las más densamente pobladas, con respecto a la cuota provincial de transferencias financieras verticales por todo concepto (incluida la coparticipación) per cápita.

Teniendo en cuenta la misma información estadística antes expuesta, del análisis de correlación de la redistribución por densidad poblacional en modo regional se obtuvieron los siguientes coeficientes de correlación.

Distribución por Densidad Poblacional

Correlación de la variables analizadas

Concepto	Coefficiente
Coef. Correlación, c/Densidad Pobl. - Transf. Presup.pc	-0,250873119
Coef. Correlación, c/Densidad Pobl. - Distr. Bruta.pc	-0,365463837
<u>Coef. Correlación, c/Densidad Pobl. - Total Transf. Verticales pc</u>	<u>-0,356074026</u>
Coef. Correlación, c/Densidad Pobl. - Transf. Presup.	-0,142024081
Coef. Correlación, c/Densidad Pobl. - Distr. Bruta.	-0,122917345
<u>Coef. Correlación, c/Densidad Pobl. - Total Transf. Verticales</u>	<u>-0,127942414</u>

La correlación negativa en todos los casos indica que existe una orientación a una mayor distribución de las transferencias a las jurisdicciones menos pobladas, siendo mayor esa orientación al incorporar las transferencias por impuestos recaudados por la Nación.

Para profundizar el análisis de este tipo de redistribución recurrimos a verificar la correlación de las mismas variables, pero eliminando de la serie los datos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Provincia de Tierra del Fuego, sus resultados han sido los siguientes.

Distribución por Densidad Poblacional

Correlación de la variables analizadas

Sin considerar CABA ni Tierra del Fuego

Concepto	Coefficiente
Coef. Correlación, c/Densidad Pobl. - Transf. Presup.pc	-0,317975526
Coef. Correlación, c/Densidad Pobl. - Distr. Bruta.pc	-0,585697464
<u>Coef. Correlación, c/Densidad Pobl. - Total Transf. Verticales pc</u>	<u>-0,541307903</u>
Coef. Correlación, c/Densidad Pobl. - Transf. Presup.	0,586215638
Coef. Correlación, c/Densidad Pobl. - Distr. Bruta.	0,620009629
<u>Coef. Correlación, c/Densidad Pobl. - Total Transf. Verticales</u>	<u>0,631997496</u>

Como puede observarse en el análisis per cápita de las transferencias, la correlación negativa se incrementa lo que confirma que existe una mayor distribución orientada a la inversa de la densidad poblacional, lo que se incrementa al incorporar los impuestos transferidos.

Al efectuar el análisis por totales de transferencias (no per cápita) la fuerte correlación positiva confirma que la distribución se ve fuertemente explicada por la inversa de la densidad poblacional.

En conclusión, del análisis efectuado surge que el sistema de transferencias verticales del Estado Nacional a las provincias Argentinas, tanto presupuestarias (asistemáticas), como de impuestos

nacionales (sistemáticas), no exhibe que se sustente en criterios de redistribución regional, sino que parece más basado en criterios devolutivos. En cuanto a los aspectos de distribución personal del ingreso como fundamento de las citadas transferencias no parecen significativos en función a los resultados obtenidos. Por último respecto a los aspectos de redistribución en función a la densidad poblacional se observa una tendencia a mayor distribución a las jurisdicciones menos densamente pobladas.

XI. Cambio de Paradigma

XI.1. Redefinición de la asignación de funciones fiscales.

La ley fundamental, reconoce la autonomía de las provincias (Art. 121, CN) y además establece la posibilidad de ellas de crear “*regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines*” (Art. 124, CN).

Por su parte la Constitución Nacional también establece el carácter autónomico de los municipios de provincia, disponiendo en su artículo 123 la delegación a las provincias para que establezcan el alcance y contenido del mismo.

Varias provincias Argentinas en sus constituciones provinciales, han establecido la posibilidad de efectuar asociaciones o acuerdos entre sus municipios, departamentos o comunas locales con el objeto de satisfacer necesidades comunes.

De lo expuesto se desprende el marco normativo necesario para poder establecer en el nivel adecuado de gobierno en el que se puede ubicar una función fiscal determinada.

Para poder establecer también técnicamente de un modo adecuado la asignación de funciones a cada jurisdicción, teniendo en cuenta particularmente nociones de eficiencia asignativa y de equidad distributiva debemos recurrir al concepto de Espacio Regional Óptimo³⁷, también denominado “Comunidad Fiscal Óptima” por Richard Musgrave³⁸, desarrollado por James M. Buchanan³⁹ y tratado hace ya mucho tiempo por John F. Due en su noción de “mezcla de niveles de gobierno” (“government mix”)⁴⁰.

El concepto de “Espacio Regional Óptimo” entendido como el mapeado de cobertura de los bienes

³⁷ Ver Macon, J.; “Federalismo y Descentralización Fiscal en Latinoamérica”, pág. 30, CIEDLA, Buenos Aires, 1987.

³⁸ Musgrave, R. A. y Musgrave, P. B.; Hacienda Pública, Teórica y Aplicada, pág. 559, Mc Graw Hill, Quinta Edición, Madrid, España, 1999.

³⁹ Buchanan, J. M.; “An Economic Theory of Clubs”, *Economica*, febrero 1965.

⁴⁰ Due, J. F. y Friedlaender, A. F., *Análisis Económico de los Impuestos y del Sector Público*, Pág. 470, Editorial El Ateneo, Cuarta Edición – reimpresión, Buenos Aires, Argentina, 1981.

sociales⁴¹ respecto de un área geográfica determinada, busca resolver el problema planteado por las llamadas “externalidades públicas”.

Algunos autores han entendido que no resulta factible la alternativa de diseñar límites jurisdiccionales respecto de los espacios regionales óptimos, teniendo en cuenta la restricción histórica y política de la preexistencia de dichos límites⁴².

En nuestra opinión resulta factible utilizar el instrumento para determinar la forma de asignación eficiente de los bienes sociales a los distintos niveles de gobierno, esto es sin “efecto derrame” (spillover efect), sin alterar los límites jurisdiccionales y con una mayor flexibilidad al incorporar dos niveles adicionales a los tres existentes.

De dicha asignación podrán resultar bienes públicos de cobertura nacional (alcanzan a varias o todas las provincias), regional (alcanzan a algunas provincias), provincial (alcanzan a varios o todos los departamentos, municipios o partidos de la provincia), interdepartamental (alcanzan a algunos departamentos, municipios o partidos) o local (alcanzan sólo a un departamento, municipio o partido). El primero, tercero y último caso no ofrecen problemas en cuanto a la jurisdicción en que deben asignarse, el segundo caso podría resolverse asignando la responsabilidad del gasto a las jurisdicciones provinciales involucradas a través de órganos regionales, requiriendo coordinación en el marco de lo normado por los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional y con las limitaciones de su artículo 126.

El cuarto caso podría resolverse del mismo modo que el segundo, dependiendo del alcance que se exteriorice en el texto de cada Constitución Provincial, respecto de la condición autonómica municipal consagrada por el artículo 123 de la Constitución Nacional, por ejemplo la Constitución de la Provincia de Córdoba que adopta la autonomía municipal en su artículo 190 admite expresamente los Convenios Intermunicipales, mientras que la Constitución de la Provincia de Buenos Aires que mantiene la autarquía municipal sólo admite en su artículo 192 inciso 8°, la creación de consorcios de municipalidades con el sector privado a los fines de la creación de súper usinas generadoras de energía eléctrica.⁴³

⁴¹ Particularmente los bienes impuros, mixtos y preferentes, así como los bienes públicos club, ya que lo denominados bienes públicos puros, a menos que posean las características de los antes señalados, serán de cobertura nacional.

⁴² Ver Macon, J.; “Federalismo y Descentralización Fiscal en Latinoamérica”, pág. 30, CIEDLA, Buenos Aires, 1987.

⁴³ LÓPEZ TOUSSAINT, G. A. – Profesor Asociado a/c (UNLaM) –, MANCINI, A. M. – Profesor Titular (UNLaM) –, Investigadores; MANSUETI, H. – Profesor Titular (UNLaM) –, Director. “El Poder Tributario Municipal en Argentina: la Autonomía Municipal y la posible Concurrencia de Fuentes de Imposición.

Por lo expuesto, sin modificar la estructura institucional de las jurisdicciones, y solo adecuando algunas Constituciones Provinciales a las necesidades de acuerdos interdepartamentales, se puede efectuar una superadora asignación de funciones fiscales entre los municipios, las regiones municipales dentro de cada provincia, las provincias y las regiones provinciales, además del nivel federal de gobierno que debe quedar reservado para la provisión de bienes públicos puros de cobertura nacional, la función macroeconómica de estabilización⁴⁴, las políticas de distribución del ingreso⁴⁵ y para los casos en que resulte pertinente considerar las economías de escala en ese nivel⁴⁶.

Va de suyo que, en esta visión será necesaria la concertación entre los municipios que integren una o varias regiones, del mismo modo que entre las provincias que así lo hagan, a la fines de la provisión de determinados bienes sociales de cobertura regional.

También los Estados provinciales y municipales deben tener en consideración que los induzca a propender a una mayor "correspondencia fiscal" que "El Estado como ente de erogación en el marco de un modelo de economía mixta debe adoptar una política de gasto consistente con sus posibilidades de ingresos tributarios, limitadas por una magnitud dada de presión tributaria aceptable."^{47, 48}

Alternativas de corto plazo

Entendemos que en el corto plazo en coordinación el Estado Nacional, los Estados Provinciales y los Gobiernos Municipales deben desarrollar una serie de acciones tendientes a analizar entre los municipios de las mismas provincias, y entre las provincias entre sí, con el objeto de identificar los

Propuesta de un Modelo de Tributación Económicamente Eficiente". Proyecto de Investigación 1999/2000 N° 55/B045, Informe Final, Secretaria de Ciencia y Tecnología, Departamento de Ciencias Económicas, Cátedras de Finanzas Públicas, Teoría y Técnica Impositiva II y Derecho Constitucional http://economicas.unlam.edu.ar/descargas/5_b045.pdf

⁴⁴ FENOCHIETTO, R. y colaboradores; Economía del Sector Público. Análisis Integral de las Finanzas Públicas y sus Efectos, pág. 786, Editorial La Ley, Buenos Aires, Argentina, 2006.

⁴⁵ Ver Macon, J.; "Federalismo y Descentralización Fiscal en Latinoamérica", pág. 30, CIEDLA, Buenos Aires, 1987.

⁴⁶ MACON, J.; Economía del Sector Público, pág. 151, Mc Graw-Hill Interamericana, Bogotá, Colombia, 2002.

⁴⁷ López Toussaint, G.A. (presidente), Rinaldi, J. (relator) y Callea, P. (secretario), Comisión N° 1, "Propuestas de reforma tributaria para nuestro país", XLIV Jornadas Tributarias, Colegio de Graduados en Ciencias Económicas, Mar del Plata, noviembre de 2014.

⁴⁸ López Toussaint, G. A.; LA CRISIS DEL FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO, Un cambio de paradigmas que reformule los sistemas tributarios nacional y sub-nacionales y redefina la asignación de funciones fiscales en los tres niveles de gobierno, 48° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba, septiembre 2015.

diferentes espacios regionales óptimos para la cobertura eficiente en términos productivos y asignativos de la provisión de determinados bienes sociales (públicos y preferentes o meritorios), para poder inferir a partir del citado estudio las reformas a la legislación - en particular en el caso de los municipios - que resultará necesaria como condición previa, y los acuerdos, convenios o tratados de regionalización que podrías suscribir.

Para poder alcanzar esos objetivo quizá resulte necesario en forma previa modificar las leyes de coparticipación provincial de impuestos, con el objeto de introducir incentivos transitorios en las mismas que induzcan a que los municipios efectúen las acciones antes señaladas en materia de asignación de funciones fiscales.

Del mismo modo debería analizarse la posibilidad de modificar la ley de coparticipación federal de impuestos, con el objeto de introducir incentivos transitorios que induzcan a que las provincias y sus municipios efectúen las acciones antes señaladas, en materia de asignación de funciones fiscales.

Probablemente el proceso de mapeado de las áreas de cobertura de los distintos bienes sociales deba comenzar por el Estado Nacional, para continuar por los Estados Provinciales y de la ciudad Autónoma de Buenos Aires, para concluir en los Gobiernos Municipales, en cada uno de los casos con asistencia del gobierno de nivel superior, el que deberá introducir en su legislación los incentivos necesarios para la adopción de convenios regionales para establecer el segundo y cuarto nivel de aquellos bienes de provisión regional.

Ello debería implicar lentos cambios en la asignación de funciones y del gasto público asociado, lo que quizá redunde en algunos casos en una menor descentralización.

Soluciones estructurales

“Desarrollo de los consensos políticos en cuanto a la asignación de funciones y el nivel de endeudamiento de las jurisdicciones sub-nacionales”⁴⁹

Reforma de los Constituciones provinciales que no contemplan y/o limitan la posibilidad que los municipios puedan suscribir convenios intermunicipales, con el objeto de mejorar la asignación de las funciones fiscales.

Diseño e implementación de acuerdos regionales de las Provincias entre sí, y de los Municipios de cada provincia, también entre sí, para definir la responsabilidad compartida en la provisión de

⁴⁹ Declaración de la Comisión I, de las XXXII Jornadas Tributarias del Colegio de Graduados de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires, Presidente Dr. Jorge Macón, Relator Dr. Germán A. López Toussaint, Secretario Dr. Félix Rolando, Mar del Plata, noviembre de 2002

determinados bienes sociales que trascienden la jurisdicción política individualmente considerada (provincia o municipio), que serán determinantes para la reducción de las transferencias discrecionales a las provincias⁵⁰.

Centralización de aquellas funciones que deben ser prestadas a nivel superior de gobierno para receptor las restricciones ya expuestas respecto de su descentralización.

En el mediano y largo plazo, una vez redefinidos los nuevos niveles de gobierno en que resulte más eficiente en términos asignativos y productivos la localización de la provisión de los bienes sociales, y en especial coordinación con la asignación de potestades tributarias que aportes niveles de recaudación compatibles con la necesidad de financiamiento, en conjunto con mecanismos de transferencias financieras verticales que compensen la brecha de desarrollo, se deberá reasignar las funciones fiscales.

XI.2. Redefinición de la atribución de potestades tributarias

Alternativas de corto plazo

En el corto plazo el Estado Nacional, las Provincias y los Municipios deberían desarrollar las siguientes acciones:

Coordinar las Administraciones Tributarias provinciales entre sí y con la AFIP, con el objeto de incrementar el intercambio de información, la realización de auditorías tributarias conjuntas y la armonización de normas, para mejorar la recaudación tributaria propia, de fuente propia, limitando la evasión y el incumplimiento a nivel provincial, estableciendo metas concretas de incremento de la recaudación, sin reformas de los respectivos sistemas tributarios, sino a través de un cambio de gestión.

La mejora de los catastros valuatorios provinciales y la homogenización metodológica entre ellos resulta una prioridad para poder potenciar la capacidad tributaria de las provincias.

Coordinar las Administraciones Tributarias municipales entre sí, con la Administración Tributaria provincial, y por su intermedio con la AFIP, con el objeto de incrementar el intercambio de información, la realización de auditorías tributarias conjuntas y la armonización de normas, para mejorar la recaudación tributaria propia, de fuente propia, limitando la evasión y el incumplimiento

⁵⁰ DIAZ FRERS, L.; “Los caminos paralelos al laberinto de la coparticipación”, pág. 3 y 4, Recomendación N° 75, Fundación CIPPEC, Buenos Aires, Argentina, abril 2010.
www.cippec.org/Main.php?do=documentsDoDownload&id=412

a nivel municipal, estableciendo metas concretas de incremento de la recaudación, sin reformas de los respectivos sistemas tributarios, sino a través de un cambio de gestión.

La mejora de los catastros valuatorios municipales y la homogenización metodológica entre ellos a nivel provincial con coordinación de ese nivel de gobierno, resulta una prioridad para poder potenciar la capacidad tributaria de los municipios.

Armonizar las normas sustantivas de los tributos vigentes entre los municipios de una misma provincia, con el objeto de coordinar las futuras reformas para migrar a un diseño del sistema tributario municipal que garantice una mayor correspondencia fiscal.

Armonizar las normas sustantivas de los tributos vigentes en las provincias, con el objeto de coordinar las futuras reformas para migrar a un diseño del sistema tributario provincial que garantice una mayor correspondencia fiscal.

Soluciones estructurales

En el mediano plazo los Estados Nacional, Provinciales y Municipales deberían llevar adelante las siguientes acciones:

Adopción de formas concurrentes en la tributación a nivel provincial y municipal de gobierno.

Reforma de las Constituciones provinciales de las dieciocho provincias que restringen las potestades tributarias de los municipios, no admitiendo la aplicación de tributos en concurrencia con los de las provincias y eventualmente la Nación.

Rediseño de la estructura tributaria de las provincias y los municipios que podrían adoptar los siguientes tributos en cada nivel de gobierno:

Nivel Provincial:

- Impuesto al Valor Agregado, en concurrencia con el federal, luego de un período de transición y coordinación del impuesto sobre los ingresos brutos, que debería ser reemplazado por éste, adoptando un modelo más neutral y eficiente que el actual, contemplando las soluciones subjetivas que recientemente sugiere la doctrina, para resolver los problemas de regresividad.⁵¹

⁵¹ López Toussaint, G. A. (Director), Rubiolo, N. y Zunino, R. (Investigadores), Addoumie, M. I. y Arapa, L. (Jóvenes investigadoras), (2014), Un impuesto al valor agregado que aporte mayor equidad en la distribución del ingreso para la Argentina, como compensar la pérdida de recaudación a consecuencia del rediseño. Trabajo base de discusión elaborado por el Área Tributaria del CECyT - FACPCE. Publicado en 20º Congreso Nacional de Profesionales de Ciencias Económicas - FACPCE, Salta, octubre.

- Impuesto al patrimonio neto personal, con base territorial.
- Impuesto a la transmisión gratuita de bienes.
- Impuesto a la propiedad inmueble rural y subrural, que deberá contemplar significativas mejoras en los catastros provinciales, lo que debería requerir de colaboración y coordinación inter-jurisdiccional.
- Impuesto a la propiedad automotor, en concurrencia con los municipios, que deberá contemplar una importante coordinación entre las provincias para homogenizar los criterios objetivos de aplicación.

Nivel Municipal:

- Impuesto a las ventas minoristas, coordinado a nivel provincial.
- Impuesto a la propiedad inmueble urbana y suburbana, coordinado a nivel provincial.
- Impuesto a la propiedad automotor, en concurrencia con las provincias, coordinado a nivel provincial.
- Tasa por inspección de seguridad e higiene, con base distinta a ventas, que guarde relación objetiva con el servicio prestado.
- Tasa por Alumbrado, limpieza y conservación de la vía pública, basada en criterios de imposición que contemplen el principio de beneficio.
- Contribución especial por mejoras, debiendo incrementarse su utilización para la financiación de obras públicas locales.
- Los demás Derechos, Tasas y Contribuciones típicamente locales, que deberán adecuar sus bases de imposición al principio de beneficio.⁵²

XI.3. Redefinición de la coparticipación federal y provincial de impuestos

Del análisis realizado en los apartados IV. y V, se puede inferir en conjunción con toda la información emergente de este trabajo, que en sintonía con lo que aquí se propone en cuanto al cambio de paradigma del federalismo fiscal Argentino, los regímenes de coparticipación federal y provinciales de impuestos deben redefinirse, y para ello consideramos que los pasos a seguir en etapas deberían ser los siguientes:

Corto plazo - Nacional -:

⁵² Ver nota 8, pág. 193.

Introducir incentivos en la ley convenio de coparticipación federal de impuestos, que debería tender a contener todos los regímenes de transferencias verticales a las provincias, que induzcan a ellas a definir los convenios de regionalización de asignación de funciones que optimicen su provisión evitando efectos derrame, aprovechando economías de escala y aportando equidad regional en su prestación.

Introducir incentivos en la ley de coparticipación federal de impuestos que induzcan a las provincias a armonizar sus normas tributarias vigentes, y a coordinar los esfuerzos de las administraciones tributarias provinciales entre sí y con la AFIP.

Corto plazo - provincial -:

Proyectar las reformas constitucionales provinciales que resulten necesarias para receptor la autonomía municipal prevista en la manda constitucional nacional de 1994 y la inclusión de facultades municipales para desarrollar convenios intermunicipales de provisión presupuestaria de bienes sociales.

Introducir incentivos en la norma provincial que induzcan a los municipios a definir los convenios de regionalización de asignación de funciones que optimicen su provisión evitando efectos derrame, aprovechando economías de escala y aportando equidad regional en su prestación.

Introducir incentivos en la leyes de coparticipación provincial de impuestos que induzcan a los municipios a armonizar sus normas tributarias vigentes, y a coordinar los esfuerzos de las administraciones tributarias municipales entre sí, con las administraciones tributarias provinciales, y por su intermedio con la AFIP.

Mediano plazo - Nacional -:

Implementación de una nueva ley de coparticipación federal de impuestos que acote las transferencias financieras verticales en función a las nuevas fuentes de recaudación concurrentes que adopten las provincias y sus municipios, que particularmente contemple trasferencias verticales con objetivos de desarrollo regional que busquen reducir la brecha de desarrollo y tiendan a resolver los “desequilibrios horizontales de base regional”⁵³.

Mediano pazo - provincial -:

Introducción de reformas constitucionales en las provincias que no admiten los acuerdos de regionalización intermunicipales para la provisión de bienes sociales, y la aplicación de potestades

⁵³ ASENCIO, M. A., “Condiciones para la reforma del federalismo fiscal argentino”, pág. 71, en La Coparticipación en su laberinto, Editado por Fundación CIPPEC, Buenos Aires, Argentina, agosto 2006.

tributarias concurrentes entre la Nación, las provincias y sus municipios, sobre la base de criterios de coordinación fiscal interjurisdiccional.

Implementación de nuevas leyes de coparticipación provincial de impuestos que acoten las transferencias financieras verticales en función a las nuevas fuentes de recaudación concurrentes que adopten los municipios.

Soluciones estructurales:

Una vez introducidas las soluciones de corto y mediano plazo tanto en el plano Nacional como provincial de modo coordinado y armonizado, se deberá avanzar en soluciones definitivas y estructurales como las que a continuación se describirán.

Coparticipación Nacional

Considerándose para ello las definiciones de masa coparticipable, distribución primaria entendida como la parte de la citada masa que corresponde a la Nación y a las provincias en conjunto, y distribución secundaria que refiere a la forma de distribución horizontal entre las provincias.

Para ello se deberá introducir un único mecanismo de transferencias financieras verticales entre la Nación y las Provincias y la ciudad Autónoma de Buenos Aires, que se incorpore en la ley convenio de coparticipación federal de impuestos, de tal modo de remover la discrecionalidad política partidaria en los aportes y aumentar los grados de libertad política en las decisiones de los Estados Provinciales.

Limitando las transferencias verticales discrecionales o presupuestarias de la Nación a las Provincias y la ciudad de Buenos Aires, y de las provincias a sus municipios, a situaciones no previstas como emergencias, o en restringidos casos en los que se apliquen a obras de infraestructura que resulte conveniente que sean administradas por los gobiernos provinciales o municipales, cuando las economías externas positivas que generan las mismas posean un alcance restringido a la jurisdicción y demanden de financiamiento Nacional para llevarse a cabo.

Dicha restricción debería condicionar que toda transferencia vertical se ajuste a criterios sistemáticos, automáticos y gratuitos, ajustados a alguno de los siguientes criterios de distribución, que han sido desarrollados por la literatura especializada, lo que requerirá de una decisión política en su elección entre las varias posibilidades que a continuación se describen:

Masa coparticipable:

- Incluir todos los tributos excluidos solo los que gravan el comercio exterior y los que recaen en forma de aportes o contribuciones sobre la nómina salarial, lo que implica incluir aún a los que

poseen afectación específica, para disminuir la discrecionalidad en la distribución de los recursos.⁵⁴

- Ídem anterior asumiendo el compromiso de no afectar específicamente ninguna fuente tributaria durante la vigencia de la ley.⁵⁵
- Ídem anterior, previo rediseñar la asignación de potestades tributarias entre los tres niveles de gobierno, estableciendo un límite para la coparticipación del IVA en el 12% de la alícuota y en el impuesto a las ganancias en un 25% de tal modo de reservar para el Estado Nacional los nueve puntos porcentuales restantes en IVA y los diez en impuesto a las ganancias.⁵⁶
- Incluir todos los tributos excluidos solo los que gravan el comercio exterior y los que recaen en forma de aportes o contribuciones sobre la nómina salarial, por una cuestión de simpleza al sistema de coordinación financiera.⁵⁷
- Posiciones extremas proponen de un modo discutible - aún por inconstitucional - la eliminación de la coparticipación federal de impuestos, reasignado las potestades tributarias entre los distintos niveles de gobierno en forma concurrente, reservando a la Nación los tributos sobre el comercio exterior y sobre la nómina salarial, aunque sugiriendo en este último caso de modo absurdo su eliminación posterior.⁵⁸
- Incluir todos los tributos, aún los que gravan el comercio exterior para evitar la preferencias por estos, que en nuestra opinión resultaría inconstitucional, excluidos los que financian los distintos sistemas de seguridad social, salud y asignaciones familiares, la radiodifusión y el fondo nacional del tabaco.⁵⁹
- Incluir todos los impuestos federales actuales y a crearse, incluidos los que gravan el comercio exterior, que en nuestra opinión resultaría inconstitucional, y excepto los que financian la

⁵⁴ Morales, M. "Coparticipación federal de impuestos", Tesis de graduación, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, año 2000, citado por J.A. Vega, J.V. Diblasi y M. F. Gonzalez en "Una visión sobre el régimen de coparticipación federal ", 47º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas (UNC), Córdoba, 2014.

⁵⁵ Porto, A. y colaboradores; "Disparidades regionales y federalismo fiscal", Investigación, Ftad. de Ciencias Económicas, UNLP, La Plata, 2004.

⁵⁶ Piffano, H. L. P.: "Notas sobre federalismo fiscal. Enfoques normativo y positivo", PrEBi/SeDiCl, e-book, UNLP, La Plata, 2005.

⁵⁷ Argañaraz, N., Devalle, S., Barraud, A. y Cristina, A.; "Un mejor federalismo para Argentina. Una propuesta de cambio para la distribución de los recursos públicos", 45º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, UNC, Córdoba, 2012.

⁵⁸ Consejo Empresario Argentino; "Propuesta de federalismo fiscal", elaborado por Ávila, J. C. con la colaboración de Bulit Goñi, E., Libonatti, O., Piffano, O. y Salinardi, M., Buenos Aires, 2000.

⁵⁹ Zapata, J. A.; "Sistema de supervisión multilateral", Reunión Anual Asociación de Bancos Argentinos, Buenos Aires, 2000 y "Federalismo y coparticipación", 2º Jornadas Nacionales y 1º Internacionales de Investigación en Organización y Desarrollo Económico, UNSJ, San Juan 2010.

seguridad social, con el objeto de evitar preferencias de ciertas fuentes de imposición, cualquier afectación específica o pre-coparticipación.⁶⁰

- Incluir todos los tributos, sin clara especificación pero excluyendo las fuentes de financiamiento directas y tributarias del sistema de seguridad social, además contempla la forma de asunción de los gastos de la AFIP respecto de la recaudación de los recursos tributarios coparticipables.⁶¹

Distribución primaria:

- En porcentajes fijos que atribuyan cerca del 70% a la Nación, algo menos del 0,5% a la ciudad de Buenos Aires, y cerca del 30% a las provincias en su conjunto.⁶²
- Debería fijarse sobre la base de las responsabilidades de gasto de la Nación y todas las provincias, para el caso de las provincias se prevé un rezago anual, de tal modo que reciben en el período t, la aplicación del porcentaje de distribución primaria fijado por ley sobre la masa coparticipable del período t-1, en valores ajustados por inflación al período t.⁶³
- Determinando las necesidades de financiamiento de la Nación y las provincias y atribuir en función a ello.⁶⁴
- Determinando un piso coparticipable en función a la distribución efectiva del año anterior (año base), entre el Tesoro Nacional, el ANSES y las provincias, sobre el excedente de ese piso coparticipable, un 30% a un fondo de equiparación de provincias, y el 70% restante en función al coeficiente de distribución del año base.⁶⁵
- Manteniendo los coeficientes preexistentes pues se entiende que cualquier cambio en la distribución primaria puede implicar transferencia de déficit de un gobierno a otro. Establecimiento de un Organismo Fiscal Federal, responsable entre otras cuestiones de controlar las asignaciones al sistema de seguridad social, consideradas transitorias.⁶⁶
- En función al total de gastos realizados en cada jurisdicción (Nación, Provincias).⁶⁷

⁶⁰ Vega, J.A., Diblasi, J.V., y Gonzalez, M.F.; "Una visión sobre el régimen de coparticipación federal ", 47° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas (UNC), Córdoba, 2014.

⁶¹ Capello, M., Grión, N. y Marconi, A.; "Restricciones clave para una reforma al sistema de transferencias en Argentina: Racionalidad, Viabilidad e Institucionalidad", 47° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas (UNC), Córdoba, 2014.

⁶² ídem nota 55.

⁶³ Ídem nota 56.

⁶⁴ Ídem nota 57.

⁶⁵ Ídem nota 58.

⁶⁶ Ídem nota 60.

⁶⁷ Ídem nota 61.

- En función a la redefinición de gastos y fondos en coparticipación con destino específico, considerando un fondo anti cíclico, de distribución automática para compensar ciclos recesivos.⁶⁸

Distribución secundaria:

- Considerar la cantidad de población. La demanda de servicios públicos, teniendo en cuenta la igualación o disminución de la brecha provincial en su provisión. La responsabilidad fiscal, en función a la recaudación tributaria propia respecto a la total (recompensa el esfuerzo fiscal), los ingresos corrientes respecto de los gastos corrientes (recompensa la solvencia para el repago de las deudas y la capacidad para financiar inversión pública), el gasto en personal respecto del gasto primario - entendido como gasto corriente más gasto de capital neto de los pagos de intereses de la deuda pública - (busca un empleo público eficiente y necesario). La brecha de prestación de servicios de salud, educación, seguridad y justicia respecto de la media nacional (con fines de igualación). No perder de vista nociones de correspondencia fiscal.⁶⁹
- Considerarla dividida en Transferencias asignativas y distributivas: las transferencias asignativas, devolutivas (en función al PBG provincial), poblacionales (en función a la población), esfuerzo fiscal (proporción que representa la recaudación de sus impuestos sobre el PBG provincial, en relación con el total nacional de esa razón). Las transferencias distributivas o de igualación, deben contemplar el índice de igualación de capacidades tributarias provinciales, el índice de equiparación de atención de NBI, y el índice de compensación de diferencias por dispersión poblacional.⁷⁰
- Considerar los coeficientes medios básicos actuales de distribución y a partir del año t+1 asignar un 10% en función a la población en función al último censo y un 90% en función a dichos coeficientes actuales, en el segundo año aumentar al 20% la atribución en función a la población y un 80% en función a dichos coeficientes, así año a año hasta que en el 10 año se atribuya el 100% en función a la población.⁷¹
- Atribuir en función a las necesidades presupuestarias de gasto de las provincias, neto de la capacidad recaudatoria tributaria propia, a modo de transferencias de nivelación o igualación de oportunidades. Además considera de la comparación anterior tener en cuenta los superávits o

⁶⁸ Ídem nota 62.

⁶⁹ Vega, J.A. y Diblasi, J.V.; "Coparticipación federal y responsabilidad Fiscal, Evaluación y perspectivas", Anales XLIII Reunión Anual Asociación Argentina de Economía Política, Córdoba, noviembre 2008.

⁷⁰ ídem nota 55.

⁷¹ Ídem nota 56.

déficit, para la constitución de un Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas consolidadas, que se incrementará con los superávits y se afectará con los déficits.⁷²

- Atribuir en función a los coeficientes del año base y lo que exceda dicha distribución e integre el fondo de equiparación de provincias, en función a los hogares con NBI en cada provincias respecto del total de los hogares con NBI de todas ellas.⁷³
- En la hipótesis de eliminación del régimen de coparticipación, se considera la necesidad de transferencias horizontales compensatorias entre las jurisdicciones beneficiadas y perjudicadas por el cambio de reasignación de potestades tributarias.⁷⁴
- Manteniendo los niveles actuales de coparticipación a cada jurisdicción, por los incrementos que se pudieran producir se deberían considerar para su distribución diversos indicadores de riqueza, pobreza, población, densidad, que midan la eficiencia del gasto público, etc.⁷⁵
- Considerar la cantidad de población, como estimador de demanda de servicios del gobierno. Las NBI para reducir la brecha de desarrollo. El índice de desarrollo humano (IDH), como incentivo a la mejora de prestación de servicios a la población. La responsabilidad fiscal, como una alternativa a la carencia de correspondencia fiscal, considerando los siguientes indicadores de responsabilidad: gasto en personal como porcentaje del gasto primario, ingresos tributarios propios como porcentaje de los ingresos tributarios totales, y los ingresos corrientes como porcentaje del gasto corriente.⁷⁶
- Considerar, además de los fondos de libre disponibilidad, un fondo de infraestructura social, de reparto automático sobre la base de coeficientes objetivos y de asignación específica a obras de infraestructura social, educación y salud. Fondo de integración territorial, de reparto automático sobre la base de coeficientes objetivos y de asignación específica a obras que integren el territorio, no contempla al Conurbano Bonaerense.⁷⁷

Coparticipación Provincial

En el ámbito provincial, teniendo en cuenta las medidas de corto y mediano plazo antes explicitadas, debería fortalecerse la autonomía municipal, restringiendo la discrecionalidad de las transferencias financieras verticales de las provincias a sus municipios.

Para ello, y una vez acotada la masa coparticipable, en función a un mayor nivel esfuerzo tributario propio de los municipios, para lo cual las provincias deberán "dotarlos de los instrumentos

⁷² Ídem nota 57.

⁷³ Ídem nota 58.

⁷⁴ Ídem nota 59.

⁷⁵ Ídem nota 60.

⁷⁶ Ídem nota 61.

⁷⁷ Ídem nota 62.

actualizados y potentes para la obtención de sus recursos financieros"⁷⁸, los criterios deberían ser los siguientes:

Masa coparticipable:

Deberá incluir todos los recursos tributarios federales recibidos por coparticipación, los recursos tributarios provinciales, y todas aquellos recursos de fuente provincial y carácter no tributario que actualmente contiene, evitando excepciones que induzcan a que los fiscos provinciales orienten sus preferencias por determinadas fuentes tributarias.

Distribución primaria:

De la masa de recursos coparticipables plenamente definidos, debe transferirse a los municipios una magnitud tal que satisfaga las necesidades de gasto en forma concurrente con el esfuerzo tributario propio de ellos, que deberá incrementarse notoriamente con la ampliación de potestades concurrentes con las provincias y la Nación en aquellos que resulte técnicamente factible.

Distribución secundaria:

Deben primar criterios redistributivos (compensatorios y solidarios) en la forma de: población, NBI, superficie de la jurisdicción, brecha de desarrollo, que permitan alcanzar niveles de igualdad regional que establezcan igualdad de oportunidades interregionales a los habitantes de los municipios.

Y complementariamente criterios devolutivos, para lo cual debería considerarse el índice de desarrollo humano (IDH), como incentivo a la mejora de prestación de servicios a la población. La responsabilidad fiscal, como una alternativa a la carencia de correspondencia fiscal, considerando los siguientes indicadores de responsabilidad: gasto en personal como porcentaje del gasto primario, ingresos tributarios propios como porcentaje de los ingresos tributarios totales, y los ingresos corrientes como porcentaje del gasto corriente.

XI.4. Redefinición de la política de endeudamiento de las provincias y municipios

El Sector Público Nacional deberá tener límites claros del monto máximo de deuda que puede contraer por todo concepto, incluida la emisión monetaria, los avales y garantías a Estados provinciales o Municipales, y a sus empresas, y la deuda implícita (p.e. Sistema de Seguridad

⁷⁸ López Acotto, A.(UNGS) y Macchioli, M. (SAM), Coordinadores; "La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos"; UNGS y Secretaría de Asuntos Municipales (SAM), Ministerio del Interior y Transporte de la Nación, 1º Edición, Los Polvorines (BA), 2015.

Social, etc.). No pudiendo aprobarse por el Poder Legislativo presupuestos que excedan como fuente de financiamiento del gasto, magnitudes previamente preestablecidas de endeudamiento.

En el corto y mediano plazo, se deben establecer mecanismos de reducción del nivel de endeudamiento del Sector Público Nacional hasta estabilizarse en el largo plazo en las magnitudes previamente preestablecidas antes citadas.

Anualmente el presupuesto nacional debería fijar los niveles de endeudamiento neto para el período. Dicho tope se debería establecer en una ley especial y previa a la sanción y promulgación de la ley de presupuesto anual.

Sería deseable que para establecer y modificar el tope antes citado se establezca y actualice anualmente por parte del Poder Ejecutivo para informar al Poder Legislativo una previsión muy detallada del financiamiento con deuda de los presupuestos del siguiente quinquenio y una más general y prospectiva del decenio.

No debería resultar legal que el Poder Ejecutivo contraiga deuda o emita moneda por encima de los topes legalmente establecidos, salvo en situaciones de emergencia y previo informar al Poder Legislativo.

La posibilidad de recurrir al crédito por parte de los gobiernos provinciales y municipales debería estar muy restringida, por razones de control macroeconómico de corto plazo, por el excesivo endeudamiento y la caída del ahorro.

Debiendo adoptarse las adecuaciones necesarias para cumplir los extremos previstos por el artículo 3 de la Ley N° 25.917 - ley federal de responsabilidad fiscal -, cuyo plazo de aplicación varias veces prorrogado vence el 31-12-2016 (según Ley N° 27.198).

No puede financiarse gasto corriente con el resultado de la venta de activos fijos, ni con el endeudamiento público, teniendo en cuenta las previsiones del artículo 12 de la ley ya citada.

Debe adoptarse las previsiones en materia de "equilibrio financiero" y "endeudamiento" expresamente previstas por los artículos 19 a 21 de la citada norma legal.

Las remisiones a la norma legal federal vigente en materia de responsabilidad fiscal, no obstan la serie de señalamientos que se efectúan en este apartado que resulten superadores de las previsiones de la precitada norma.

La flexibilidad que podría adoptarse en cuanto a la capacidad y nivel de endeudamiento de los fiscos provinciales y municipales debería estar relacionada con una fracción de su volumen de inversión, teniendo en cuenta particularmente razones de equidad inter-generacional en el

financiamiento de proyectos de infraestructura locales, cuyos pagos de servicios y amortizaciones de capital deberían ser financiados con la percepción de tributos a los contribuyentes que gozan contemporáneamente del beneficio de dichas obras.

Con la finalidad de evitar distorsiones e incentivos inapropiados, y la tendencia a comprometer excesivamente los recursos futuros aliviando el esfuerzo del ahorro presente, es necesario restringir la capacidad de endeudamiento por medio de los siguientes mecanismos:

1) Adhesión provincial, como ya lo han realizado la mayoría de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a la ley Federal de Responsabilidad Fiscal, ley N° 25.917.

2) Utilización del mercado de capitales, colocando títulos de deuda, bonos y demás instrumentos de crédito, los que deberán ser calificados previamente, no pudiendo usarse como aval de los mismos las transferencias federales, a menos que dicha colocación sea para financiar obras de infraestructura. Debería estar excluido el financiamiento con entidades financieras. La metodología de calificación debería incluir consideraciones sobre la situación económico - financiera del fisco local y sus perspectivas futuras.

3) Alternativamente los municipios podrían financiarse con un sistema oneroso de préstamos presupuestarios para atender necesidades financieras puntuales otorgados por las provincias. Para asegurar la restricción financiera expuesta en razón de una mejora de la responsabilidad fiscal de los tres niveles de gobierno, los gobiernos provinciales deberían financiar estos préstamos totalmente con recaudación propia y distribuirlos entre otros parámetros en función de la capacidad de ahorro de los municipios.

Un enfoque simétrico debería regir el endeudamiento de los gobiernos provinciales, que renuncien al endeudamiento en el mercado, pudiendo financiarse onerosamente a través del presupuesto del gobierno nacional. Como criterio de asignación debería primar la capacidad de repago de la provincia, ya que los aspectos redistributivos deben quedar reservados a las transferencias de coparticipación, o al gasto social de transferencia del gobierno federal, y la deuda debería estar avalada con la recaudación propia, en materia tributaria de fuente propia, y aprobada dentro del presupuesto del gobierno provincial

Todas estas precauciones tienden a evitar una concentración de endeudamiento que limite seriamente el margen de maniobra de gobiernos posteriores.

El fondo anti cíclico federal previsto en las propuestas de distribución primaria en la coparticipación federal de impuestos, debería aportar los recursos para parte del financiamiento aceptable a provincias y de éstas eventualmente a sus municipios.

Con estos requisitos, sólo tendrá sentido recurrir a este procedimiento, cuando el proceso de inversión pública alcance por la propia estructura del proyecto un nivel extremo en algún período que requiera ser promediado con otros años de excedentes financieros, así como en el caso de una búsqueda de mayor equidad inter-generacional como antes se señaló.⁷⁹

XII. Conclusiones y recomendaciones

XII.1. Conclusiones

El diagnóstico efectuado en los apartados II a VIII de este trabajo, en cuanto a la asignación de funciones fiscales, atribución de potestades tributarias, coparticipación de tributos a las provincias y municipios, en conjunción al de la brecha de desarrollo regional y la limitada capacidad de recaudación de las provincias y municipios, los problemas de responsabilidad fiscal, endeudamiento y correspondencia fiscal de éstas, nos permite definir "la crisis del federalismo fiscal argentino" que exponemos en el apartado IX.

Ello nos induce a partir del apartado XI de este trabajo a proponer "un cambio de paradigma", redefiniendo la asignación de funciones fiscales, la atribución de potestades tributarias, las estructuras alternativas de los regímenes de coparticipación federal y provinciales de impuestos, y la política de endeudamiento de las provincias y municipios Argentinos, introduciendo innovaciones en todos los tópicos analizados con el objeto de someterlas al escrutinio técnico de los pares de modo de aportar ideas, al menos preliminares, a las autoridades gubernamentales, para comenzar un largo camino en el que se observa la necesidad de avanzar en etapas de cambios de corto, mediano y largo plazo que mejoren todas las condiciones del Federalismo Fiscal Argentino. Con lo cual se debería mejorar el desarrollo relativo de todas las regiones, las condiciones de igualdad de oportunidades para todos los habitantes y por ende las condiciones para una mejora en la distribución del ingreso, junto con la calidad de los servicios provistos presupuestariamente por los distintos niveles de gobierno.

En el largo plazo de prosperar las proposiciones que se propician en este trabajo se debería esperar propender a una mayor responsabilidad fiscal de los fiscos municipales y provinciales, en especial en sus decisiones de financiamiento a través de tributos y uso del crédito, una mejora relativa de la correspondencia fiscal⁸⁰ de éstos, lo que debería garantizar un fortalecimiento del federalismo,

⁷⁹ FIEL, "Hacia una nueva organización del Federalismo Fiscal en la Argentina", FIEL, Buenos Aires, 1993, pág. 113 y ssg.

⁸⁰ Macon, J.; ver las conclusiones de "Obstáculos a la correspondencia fiscal de las Provincias", Periódico Económico Tributario, Editorial La Ley, junio-2, 2003, Buenos Aires, Argentina.

entendido como una mayor autonomía política y financiera de las Provincias, y en una más limitada condición de los Municipios argentinos.

XII.2. Recomendaciones

En concreto, sin perjuicio de la objetividad que hemos pretendido dar a la descripción de la opinión de otros autores en el desarrollo del trabajo, en cada uno de los aspectos desarrollados nos permitimos recomendar:

Asignación de funciones fiscales

- Incorporar incentivos en la ley de coparticipación federal y provinciales de impuestos, para inducir a las provincias y municipios a redefinir de modo eficiente la asignación de funciones fiscales como se señala en el punto siguiente.
- Determinar por parte de las provincias y los municipios en coordinación con el Estado Nacional los diferentes espacios regionales óptimos para la cobertura eficiente en términos productivos y asignativos de la provisión presupuestaria de determinados bienes sociales, teniendo en cuenta los cinco niveles posibles (federal, interprovincial, provincial, intermunicipal y municipal).
- Reformar las Constituciones Provinciales que no admitan los acuerdos o tratados intermunicipales para la provisión presupuestaria de bienes sociales.
- Acordar entre las provincias y los municipios de cada provincia los acuerdos interprovinciales e intermunicipales respectivamente, que permitan administrar la asignación de funciones de modo regional.
- Implementar dichos acuerdos en forma concomitante con la redefinición de potestades tributarias, la aplicación de nuevos mecanismos de transferencias financieras verticales, y la forma y nivel de endeudamiento de las jurisdicciones provinciales y municipales que permita una eficiente y equitativa financiación del gasto.

Todo ello en un proceso de coordinación de corto, mediano y largo plazo, que permita monitorear los avances constructivos de la Política de Estado implementada.

Atribución de potestades tributarias

- Coordinar las administraciones tributarias provinciales y municipales entre sí y con la AFIP, para mejorar la recaudación, limitar la evasión y el incumplimiento, estableciendo metas concretas de mejora, sin reforma en la primera etapa de los sistemas tributarios, sino a través de un cambio de gestión, lo que permitirá definir un piso para la implementación de los cambios estructurales posteriores.

- Mejorar los catastros valuatorios provinciales y municipales, homogenizar la metodología entre las provincias, y entre los municipios de una misma provincia - con coordinación a nivel provincial -, como prioridad para poder potenciar la capacidad tributaria de las provincias y los municipios.
- Armonizar las normas sustantivas de los tributos vigentes en las provincias, y entre los municipios de una misma provincia, con el objeto de coordinar las futuras reformas para poder migrar a un diseño del sistema tributario provincial y municipal, respectivamente, que garantice una mayor correspondencia fiscal.
- Reformar las Constituciones provinciales de las dieciocho provincias que restringen las potestades tributarias de los municipios, no admitiendo la aplicación de tributos en concurrencia con los de las provincias y eventualmente la Nación.
- Adoptar formas concurrentes en la tributación provincial y municipal.
- Rediseñar la estructura tributaria de las provincias y los municipios que podrían adoptar los siguientes tributos en cada nivel de gobierno:

Nivel Provincial:

- Impuesto al Valor Agregado, en concurrencia con el federal, luego de un período de transición y coordinación del impuesto sobre los ingresos brutos, que debería ser reemplazado por éste, adoptando un modelo más neutral y eficiente que el actual, contemplando las soluciones subjetivas que recientemente sugiere la doctrina, para resolver los problemas de regresividad.
- Impuesto al patrimonio neto personal, con base territorial.
- Impuesto a la transmisión gratuita de bienes.
- Impuesto a la propiedad inmueble rural y subrural, que deberá contemplar significativas mejoras en los catastros provinciales, lo que debería requerir de colaboración y coordinación inter-jurisdiccional.
- Impuesto a la propiedad automotor, en concurrencia con los municipios, que deberá contemplar una importante coordinación entre las provincias para homogenizar los criterios objetivos de aplicación.

Nivel Municipal:

- Impuesto a las ventas minoristas, coordinado a nivel provincial.
- Impuesto a la propiedad inmueble urbana y suburbana, coordinado a nivel provincial.

- Impuesto a la propiedad automotor, en concurrencia con las provincias, coordinado a nivel provincial.
- Tasa por inspección de seguridad e higiene, con base distinta a ventas, que guarde relación objetiva con el servicio prestado.
- Tasa por Alumbrado, limpieza y conservación de la vía pública, basada en criterios de imposición que contemplen el principio de beneficio.
- Contribución especial por mejoras, debiendo incrementarse su utilización para la financiación de obras públicas locales.
- Los demás Derechos, Tasas y Contribuciones típicamente locales, que deberán adecuar sus bases de imposición al principio de beneficio.

Como ya se señaló, en un proceso de coordinación de corto, mediano y largo plazo, que permita monitorear los avances constructivos de la Política de Estado implementada.

Coparticipación federal de impuestos

- Introducir incentivos en la ley convenio de coparticipación federal de impuestos, que debería tender a contener todos los regímenes de transferencias verticales a las provincias, que induzcan a ellas a definir los convenios de regionalización de asignación de funciones.
- Introducir incentivos en la ley de coparticipación federal de impuestos que induzcan a las provincias a armonizar sus normas tributarias vigentes, y a coordinar los esfuerzos de las administraciones tributarias provinciales entre sí y con la AFIP.
- Implementar una nueva ley de coparticipación federal de impuestos que acote las transferencias financieras verticales en función a las nuevas fuentes de recaudación concurrentes que adopten las provincias y sus municipios, que particularmente contemple trasferencias verticales con objetivos de desarrollo regional.
- Introducir un único mecanismo de transferencias financieras verticales entre la Nación y las Provincias y la ciudad Autónoma de Buenos Aires, que se incorpore en la ley convenio de coparticipación federal de impuestos, de tal modo de remover la discrecionalidad política partidaria en los aportes y aumentar los grados de libertad política en las decisiones de los Estados Provinciales.
- Limitar las transferencias verticales discrecionales o presupuestarias de la Nación a las Provincias y la ciudad de Buenos Aires a situaciones no previstas como emergencias, o en restringidos casos a obras de infraestructura que resulte conveniente que sean administradas por los gobiernos provinciales, cuando las economías externas positivas que generan las mismas

posean un alcance restringido a la jurisdicción y demanden de financiamiento Nacional para llevarse a cabo.

- Condicionar que toda transferencia vertical se ajuste a criterios sistemáticos, automáticos y gratuitos, ajustados a los siguientes criterios de distribución.
- Incluir en la masa coparticipable todos los tributos federales actuales y a crearse, excluyendo solo los que gravan el comercio exterior y los que financian los distintos sistemas de seguridad social, salud y asignaciones familiares - que debe implicar a largo plazo la exclusiva competencia federal en la administración de los mismos -, la radiodifusión y todo otro ente regulador federal, asumiendo el compromiso de no afectar específicamente ninguna fuente tributaria durante la vigencia de la ley, para disminuir la discrecionalidad en la distribución de los recursos y evitar preferencias de ciertas fuentes de imposición, cualquier afectación específica o pre-coparticipación.
- Contemplar en la masa coparticipable la forma de asunción de los gastos de la AFIP respecto de la recaudación de los recursos tributarios coparticipables.
- Considerar para la distribución primaria la atribución de recursos entre la Nación, la Administración Nacional de Seguridad Social y las provincias en función a la redefinición de potestades tributarias de las provincias y municipios, de funciones fiscales con su gasto asociado y de los muy restringidos fondos en coparticipación con destino específico, considerando un fondo anti cíclico, de distribución automática para compensar ciclos recesivos. Ello podrá implicar un proceso de ajuste de corto, mediano y largo plazo.
- Considerar para la distribución secundaria: i) una proporción de la recaudación tributaria federal atribuible a la jurisdicción, con objetivos devolutivos; ii) la cantidad de población y la superficie de la jurisdicción, como estimador de demanda de servicios del gobierno, con objetivos redistributivos compensatorios; iii) las NBI para reducir la brecha de desarrollo, con objetivos redistributivos solidarios; iv) el índice de desarrollo humano (IDH), como incentivo a la mejora de prestación de servicios a la población, con objetivos redistributivos compensatorios; v) la responsabilidad fiscal, como una alternativa a la carencia de correspondencia fiscal, considerando los siguientes indicadores de responsabilidad: inversa del gasto en personal como porcentaje del gasto primario, ingresos tributarios propios como porcentaje de los ingresos tributarios totales (recompensa el esfuerzo fiscal), y los ingresos corrientes como porcentaje del gasto corriente (recompensa la solvencia para el repago de las deudas y la capacidad para financiar inversión pública). Ajustándose en un proceso de corto, mediano y largo plazo.

- Considerar al Conurbano Bonaerense como una provincia más a los fines de la distribución secundaria, atento su problemática específica, debiendo administrar los recursos un Ente Federal y distinto de la Provincia de Buenos Aires.
- Descartar en la distribución secundaria el uso de porcentajes fijos de atribución a las provincias.
- Contemplar la necesidad de una auditoría permanente de los presupuestos provinciales y su ejecución, por parte del Estado Nacional, con exclusivos fines de validación de los indicadores utilizados para la distribución secundaria de la coparticipación federal.

Coparticipación provincial de impuestos

- Proyectar las reformas constitucionales provinciales que resulten necesarias para receptor la autonomía municipal prevista en la Constitución Nacional de 1994.
- Introducir incentivos en las leyes de coparticipación provincial que induzcan a los municipios a definir los convenios de regionalización de asignación de funciones.
- Introducir incentivos en las leyes de coparticipación provincial de impuestos que induzcan a los municipios a armonizar sus normas tributarias vigentes, y a coordinar los esfuerzos de las administraciones tributarias municipales entre sí, con las administraciones tributarias provinciales, y por su intermedio con la AFIP.
- Introducir reformas constitucionales en las provincias que no admiten los acuerdos de regionalización intermunicipales para la provisión de bienes sociales, y la aplicación de potestades tributarias concurrentes entre la Nación, las provincias y sus municipios, sobre la base de criterios de coordinación fiscal inter-jurisdiccional.
- Implementar nuevas leyes de coparticipación provincial de impuestos que acoten las transferencias financieras verticales en función a las nuevas fuentes de recaudación concurrentes que adopten los municipios.
- Fortalecer la autonomía municipal, restringiendo la discrecionalidad de las transferencias financieras verticales de las provincias a sus municipios.
- Limitar las transferencias verticales discrecionales o presupuestarias de las provincias a sus municipios, a situaciones no previstas como emergencias, o en restringidos casos en los que se apliquen a obras de infraestructura que resulte conveniente que sean administradas por los gobiernos municipales, cuando las economías externas positivas que generan las mismas posean un alcance restringido a la jurisdicción y demanden de financiamiento Nacional o provincial para llevarse a cabo.
- Considerar que la masa coparticipable deberá incluir todos los recursos tributarios federales recibidos por coparticipación, los recursos tributarios provinciales, y todas aquellos recursos de

fuente provincial y carácter no tributario que actualmente contiene, evitando excepciones que induzcan a que los fiscos provinciales orienten sus preferencias por determinadas fuentes tributarias.

- Considerar para la distribución primaria que de la masa de recursos coparticipables plenamente definidos, debe transferirse a los municipios una magnitud tal que satisfaga las necesidades de gasto en forma concurrente con el esfuerzo tributario propio de ellos, que deberá incrementarse notoriamente con la ampliación de potestades concurrentes con las provincias y la Nación en aquellos que resulte técnicamente factible.
- Considerar para la distribución secundaria: i) una proporción de la recaudación tributaria provincial atribuible a la jurisdicción, con objetivos devolutivos; ii) la cantidad de población y la superficie de la jurisdicción, como estimador de demanda de servicios del gobierno, con objetivos redistributivos compensatorios; iii) las NBI para reducir la brecha de desarrollo, con objetivos redistributivos solidarios; iv) el índice de desarrollo humano (IDH), como incentivo a la mejora de prestación de servicios a la población, con objetivos redistributivos compensatorios; v) la responsabilidad fiscal, como una alternativa a la carencia de correspondencia fiscal, considerando los siguientes indicadores de responsabilidad: inversa del gasto en personal como porcentaje del gasto primario, ingresos tributarios propios como porcentaje de los ingresos tributarios totales (recompensa el esfuerzo fiscal), y los ingresos corrientes como porcentaje del gasto corriente (recompensa la solvencia para el repago de las deudas y la capacidad para financiar inversión pública). Ajustándose en un proceso de corto, mediano y largo plazo.

Política de endeudamiento de las provincias y municipios

- Contemplar que también el Sector Público Nacional deberá tener límites claros del monto máximo de deuda que puede contraer por todo concepto, incluida la emisión monetaria, los avales y garantías a Estados provinciales o Municipales, y a sus empresas, y la deuda implícita (p.e. Sistema de Seguridad Social, etc.). En el corto y mediano plazo, se deben establecer mecanismos de reducción del nivel de endeudamiento hasta estabilizarse en el largo plazo en las magnitudes previamente preestablecidas antes citadas.
- Considerar que la posibilidad de recurrir al crédito por parte de los gobiernos provinciales y municipales debería estar muy restringida, por razones de control macroeconómico de corto plazo, por el excesivo endeudamiento y la caída del ahorro. Debiendo adoptarse las adecuaciones necesarias para cumplir los extremos previstos por el artículo 3 de la Ley N° 25.917 - ley federal de responsabilidad fiscal -.

- No financiar las provincias y los municipios gasto corriente con el resultado de la venta de activos fijos, ni con el endeudamiento público, teniendo en cuenta las previsiones del artículo 12 de la ley antes citada.
- Adoptar las previsiones en materia de "equilibrio financiero" y "endeudamiento" expresamente previstas por los artículos 19 a 21 de la citada norma legal.
- Flexibilizar la capacidad y nivel de endeudamiento de los fiscos provinciales y municipales en relación con una fracción de su volumen de inversión, teniendo en cuenta particularmente razones de equidad inter-generacional en el financiamiento de proyectos de infraestructura locales, cuyos pagos de servicios y amortizaciones de capital deberían ser financiados con la percepción de tributos a los contribuyentes que gozan contemporáneamente del beneficio de dichas obras.
- Evitar distorsiones e incentivos inapropiados, y la tendencia a comprometer excesivamente los recursos futuros aliviando el esfuerzo del ahorro presente, restringiendo la capacidad de endeudamiento por medio de los siguientes mecanismos:
 - Adhesión provincial, como ya lo han realizado la mayoría de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a la ley Federal de Responsabilidad Fiscal, ley N° 25.917.
 - Utilización del mercado de capitales, colocando títulos de deuda, bonos y demás instrumentos de crédito, los que deberán ser calificados previamente, no pudiendo usarse como aval de los mismos las transferencias federales, a menos que dicha colocación sea para financiar obras de infraestructura. Debería estar excluido el financiamiento con entidades financieras. La metodología de calificación debería incluir consideraciones sobre la situación económico - financiera del fisco local y sus perspectivas futuras.
 - Alternativamente los municipios podrían financiarse con un sistema oneroso de préstamos presupuestarios para atender necesidades financieras puntuales otorgados por las provincias. Para asegurar la restricción financiera expuesta en razón de una mejora de la responsabilidad fiscal de los tres niveles de gobierno, los gobiernos provinciales deberían financiar estos préstamos totalmente con recaudación propia y distribuirlos entre otros parámetros en función de la capacidad de ahorro de los municipios.

XIII. Referencias bibliográficas

AGHÓN, G. y KRAUSE-JUNK, G.; Descentralización Fiscal en América Latina. Balance y principales desafíos. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL-GTZ, 1996.

AHMAD, J., The structure of urban governance in South African cities, International Tax and Public Finance, volume 3, number 2, pág. 193 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), may 1996.

ANDERSON, J. E. & VAN DEN BERG, H., Fiscal Decentralization and Government Size: An International Test for Leviathan Accounting for Unmeasured Economic Activity, International Tax and Public Finance, volume 5, number 2, pág. 171 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), may 1998.

Argañaraz, N., Devalle, S., Barraud, A. y Cristina, A.; "Un mejor federalismo para Argentina. Una propuesta de cambio para la distribución de los recursos públicos", 45º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, UNC, Córdoba, 2012.

ARTANA, D. y MOSKOVITZ, C.; Efectos de la política fiscal nacional sobre la distribución personal y regional del ingreso, Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, XXXV Reunión Anual, 1999.

Asencio, M. A.; Un marco para el análisis de las potestades tributarias en la Argentina, Resumen del Panelista, XXXII Jornadas Tributarias, CGCE, Comisión N° 1, Coordinación Financiera entre los distintos niveles de gobierno. Análisis del actual sistema de distribución de las potestades tributarias entre la Nación, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Municipios. Propuestas de Reformas, Mar del Plata, noviembre 2002.

ASENCIO, M. A., Condiciones para la reforma del federalismo fiscal argentino, en "La Coparticipación en su laberinto". Editado por Fundación CIPPEC, Buenos Aires, Argentina, agosto 2006.

Bara, R. E.; "Finanzas Públicas y Decisiones Públicas: Un enfoque de Economía Política", Fondo Editorial CPCECABA, Buenos Aires, abril 2006.

BARCESAT, E.; Sobre la autonomía de la ciudad de Buenos Aires, El Derecho, Tomo 165, pág. 150 y ssg.

BARRAZA, J. y SCHAFRIK, F., Potestades tributarias de los municipios y su relación con la autonomía municipal, XXV Jornadas Tributarias, CGCE, pág. 136 y ssg., Mar del Plata, 1995.

BAYINDIR-UPMANN, T.; Two Games of Interjurisdictional Competition When Local Governments Provide Industrial Public Goods, International Tax and Public Finance, volume 5, number 4, pág. 471 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), october/november 1998.

BELL, M. & REGULSKA, J., Centralization versus decentralization: The case of financing autonomous Local Governments in Poland, in “Public Finance in a World of Transition”, Proceedings of the 47th Congress of the IIPF, edited by P. PESTIEAU, pág. 187 y ssg., Germany, 1992.

Bello, A. M.; Limites a las potestades tributarias municipales, publicado en 20º Congreso Nacional de Profesionales de Ciencias Económicas, Anexo III, Área Tributaria, Federación Argentina de Profesionales de Ciencias Económicas y CPCES, Salta, octubre 2014.

BERTEA, A., Los municipios argentinos y el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, Boletín Propuestas Municipales, N° 2, pág. 17 y ssg., Buenos Aires, 1995.

BERTEA, A., La prórroga del Pacto Fiscal, Boletín Propuestas Municipales, N° 12, pág. 19 y ssg., Buenos Aires, 1995.

BJORVATN, K.; Taxation and Migration in a Federal System, International Tax and Public Finance, volume 5, number 3, pág. 345 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), july 1998.

BOADWAY, R. & KEEN, M., Efficiency and the optimal direction of federal – state transfers, International Tax and Public Finance, volume 3, number 2, pág. 137 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), may 1996.

BOADWAY, R.; MARCEAU, N. & MARCHAND, M.; Issues in Decentralizing the Provision of Education, International Tax and Public Finance, volume 3, number 3, pag. 312 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), july 1996.

BUCHANAN, J. M.; An Economic Theory of Clubs, Económica, february 1965.

BULIT GOÑI, E., Distribución de competencias tributarias entre distintos niveles de gobierno, Cuadernos Iberoamericanos de Estudios Fiscales, N° 6, pág. 459 y ssg., Ed. de Derecho Reunidas, Madrid, septiembre, diciembre 1987.

BULIT GOÑI, E., Potestades tributarias municipales, implicancias de la reforma Constitucional de 1994, documento de apoyo para la exposición del panelista, xerox, comisión N° 3, XXV Jornadas Tributarias, CGCE, Mar del Plata, 1995.

BULIT GOÑI, E., El federalismo fiscal a partir de la reforma constitucional, Revista ASAP N° 25, pág. 95 y ssg., Asociación Argentina de Presupuesto Público, Buenos Aires, 1995.

Bulit Goñi, E.; Resumen del Panelista, XXXII Jornadas Tributarias, CGCE, Comisión N° 1, Coordinación Financiera entre los distintos niveles de gobierno. Análisis del actual sistema de

distribución de las potestades tributarias entre la Nación, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Municipios. Propuestas de Reformas, Mar del Plata, noviembre 2002.

CABANILLAS, E., Distribución de la potestad impositiva en el sistema federal, XXI Jornadas Tributarias, CGCE, pág. 159 y ssg., Mar del Plata, 1991.

CANIDO, G. y CALIENDO, V., Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, su encuadre tributario, Impuestos, Tomo XLV-B, pág. 1079.

Capello, M., Grión, N. y Marconi, A.; "Restricciones clave para una reforma al sistema de transferencias en Argentina: Racionalidad, Viabilidad e Institucionalidad", 47° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas (UNC), Córdoba, 2014.

CAPLAN, B., El ámbito municipal se ensancha con la descentralización, Boletín Propuestas Municipales, N° 2, pág. 14 y ssg., Buenos Aires, 1995.

CAPLAN, N., Descentralizando las funciones de gobierno para aumentar la participación y la eficiencia local, Boletín Propuestas Municipales, N° 10, pág. 20 y ssg., Buenos Aires, 1995.

CASADO OLLERO, G.; de la PEÑA VELASCO, G.; FALCON y TELLA, R. y ACOSTA, E., "Código Tributario del Reino de España", Ed. Aranzadi, Navarra, 1994.

Casal, A.; López Toussaint, G. A.; Coronello, S. E.; Iglesias Araujo, F. y otros, Los tributos municipales. Análisis crítico de las condiciones de correspondencia y responsabilidad fiscal de los municipios argentinos. Una propuesta de cambio, en Casal, A.; López Toussaint, G. A. y Arosteguy, J. H. (directores) "Derecho Tributario. Doctrinas relevantes.", Thomson Reuters - La Ley, Buenos Aires, 2014.

CASAS, J., Pacto Federal Fiscal, análisis de su alcance, documento de apoyo para la exposición del panelista, xerox, comisión N° 2, XXIV Jornadas Tributarias, CGCE, Mar del Plata, 1994.

CENTOFANTE, N., Sustitución de impuestos acumulativos jurisdiccionales por impuestos monofásicos en la etapa final, XXIV Jornadas Tributarias, CGCE, pág. 61 y ssg., Mar del Plata, 1994.

CHANG, Ming Chung; Rules and Levels in the Provision of Public Goods: The Role of Complementarities between the public Good and Taxed Commodities, pag. 83 y ssg., International Tax and Public Finance, Volume 7, Number 1, Boston, USA, february 2000.

CHERNICK, H.; Fiscal Effects of Block Grants for the Needy: An Interpretation of the Evidence, International Tax and Public Finance, volume 5, number 2, pag. 205 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), may 1998.

CHRISTENSEN, E., La reforma constitucional: su implicancia en la potestad tributaria municipal, XXV Jornadas Tributarias, CGCE, pág. 157 y ssg., Mar del Plata, 1995.

CIRULLI, M. (autor), LÓPEZ TOUSSAINT, G. A. (tutor), El Federalismo Fiscal en Argentina. Alternativas para su mejoramiento. Trabajo Final de la Carrera de Posgrado de Especialización en Tributación de la Facultad de Ciencias Económicas – UBA –, inedito, pág. 23 y ssg., Buenos Aires, diciembre 2011.

COLLOSA, A. E., Administración Tributaria Argentina: Propuestas para su mejoramiento, Criterios Tributarios N° 109.

Consejo Empresario Argentino; "Propuesta de federalismo fiscal", elaborado por Ávila, J. C. con la colaboración de Bulit Goñi, E., Libonatti, O., Piffano, O. y Salinardi, M., Buenos Aires, 2000.

CORTIÑAS – PELAEZ, L., Finanzas Públicas y administración contemporánea (contribución al estudio del nuevo horizonte mexicano), Cuadernos Iberoamericanos de Estudios Fiscales, N° 9, pág. 461 y ssg., Ed. de Derecho Reunidas, Madrid, septiembre, diciembre 1988.

CREMER, H.; MARCHAND, M. & PESTIEAU, P., Interregional redistribution through tax surcharge, International Tax and Public Finance, volume 3, number 2, pag. 157 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), may 1996.

CRUZ de QUIÑONES, L., El reparto de competencias tributarias ente los distintos ámbitos de gobierno (Colombia), Cuadernos Iberoamericanos de Estudios Fiscales, N° 7, pág. 115 y ssg., Ed. de Derecho Reunido, Madrid, enero – abril 1988.

DAHLBY, B., Fiscal externalities and the design of intergovernmental grants, International Tax and Public Finance, volume 3, number 2, pag. 397 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), may 1996.

D'ANGELO, D. y colaboradores, Regímenes de coparticipaciones y aportes: Las estructuras tributarias y las relaciones fiscales interjurisdiccionales, Anales de las 17° Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba, 1984.

De CAMPOS, D., A repartição de competências tributárias entre os distintos âmbitos de governo (Brasil), Cuadernos Iberoamericanos de Estudios Fiscales, N° 6, pág. 535 y ssg., Ed. de Derecho Reunidas, Madrid, septiembre – diciembre 1987.

Declaración de la Comisión I, de las XXXII Jornadas Tributarias del Colegio de Graduados de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires, Presidente Dr. Jorge Macon, Relator Dr. Germán A. López Toussaint, Secretario Dr. Félix Rolando, Mar del Plata, noviembre de 2002

DE LA VEGA, C., Las estructuras tributarias y las relaciones fiscales interjurisdiccionales, xerox, XVII Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba, 1984.

DE VIDO, J., Coordinación fiscal entre la Nación y las Provincias, Revista ASAP N° 25, pág. 63 y ssg., Asociación Argentina de Presupuesto Público, Buenos Aires, abril 1995.

DIAZ FRERS, L.; Los caminos paralelos al laberinto de la coparticipación, Recomendación N° 75, Fundación CIPPEC, Buenos Aires, Argentina, abril 2010.

DIAZ, V., La distribución del gasto público en los distintos niveles de gobierno, xerox, Jornadas Hispano – Luso – Americanas, Palma de Mallorca, 1987.

DI PIETROMICA, V. y FERNANDEZ, D., Podere tributarios municipales, Revista Impuestos, Tomo LIV-B, pág. 2255 y ssg.

Dirección de Análisis de Endeudamiento Provincial y Finanzas Municipales, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, Regímenes Provinciales de Coparticipación de Recursos a los Gobiernos Locales en Argentina, 47° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Ftad. Ciencias Económicas, UNC, Córdoba, septiembre 2014

Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP), MEyFP, El impacto de las transferencias presupuestarias del gobierno nacional en las provincias Argentinas, IV Jornadas Iberoamericanas de financiación local, CEPAL - Universidad de Chile - BID - Urban Public Economics Review, Santiago, Chile, septiembre 2015.

Due, J. F. y Friedlaender, A. F., “Análisis Económico de los Impuestos y del Sector Público”, Editorial El Ateneo, Cuarta Edición – reimpresión, Buenos Aires, Argentina, 1981.

FABRI, C., La potestad tributaria de los municipios en la realidad Argentina, XXV Jornadas Tributarias, CGCE, pág. 179 y ssg., Mar del Plata, 1995.

FENOCHIETTO, R. y colaboradores; “Economía del Sector Público. Análisis Integral de las Finanzas Publicas y sus Efectos”, Editorial La Ley, Buenos Aires, Argentina, 2006.

FERNANDEZ, C. y CENTURION, A., Federalismo fiscal, Revista ASAP N° 25, pág. 21 y ssg., Asociación Argentina de Presupuesto Público, Buenos Aires, abril 1995.

FIEL, “Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina”, FIEL, Buenos Aires, 1993.

GAGGERO, J. y GÓMEZ SABAINI, J.C., El sistema tributario federal: diagnóstico y propuestas, Enoikos, N° 16, pág. 23, junio 2000.

GARAT, P., Perspectivas económicas y fiscal del federalismo a partir del nuevo artículo 75°, incisos 2° y 3° de la Constitución Nacional, Revista Criterios Tributarios, año XI, n° 108, pág. 27 y ssg.

GARCIA BELSUNCE, H., El nuevo régimen Constitucional tributario, Anales (1994-1996) de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales, pág. 327 y ssg., AAEF, Buenos Aires, 1996.

GARCIA BELSUNCE, H., La autonomía de los municipios provinciales en la reforma Constitucional de 1994, Derecho tributario, Tomo XII-71, pág. 363 y ssg., Buenos Aires, mayo 1996.

GARCÍA, M. y KRIVOCAPICH, G., Poder Tributario Municipal, en “Derecho Tributario Provincial y Municipal”, Coordinado por Bulit Goñi, E.; Editorial Ad Hoc, 2002.

GARCIA, F., Algunos aportes teóricos para la reformulación de la distribución de ingresos y gastos en un sistema federal, XXI Jornadas Tributarias, CGCE, pág. 191 y ssg., Mar del Plata, 1991.

GILARDO, H.; Argentina, fabrica de impuestos: esta es la catarata de tributos y tasas creada en estos meses que golpea el bolsillo de los argentinos, I Profesional. com, 28-11-2012.

GINES, R., Política de asignación del gasto público provincial, Revista ASAP N° 25, pág. 53 y ssg., Asociación Argentina de Presupuesto Público, Buenos Aires, abril 1995.

GOLDEMBERG, C., Potestades tributarias de los municipios, directivas de la relatora para la presentación de trabajos, comisión N° 3, XXV Jornadas Tributarias, CGCE, pág. 134 y ssg., Mar del Plata, 1995.

GONZALEZ CANO, H., “La armonización tributaria y la integración económica”, Ed. Interoceanicas, Buenos Aires, 1994.

GONZALEZ, E., La distribución de competencias tributarias en un Estado plural, Cuadernos Iberoamericanos de Estudios Fiscales, N° 5, pág. 327 y ssg., Ed. de Derecho Reunidas, Madrid, 1987.

GUTMAN, R. y GUTMAN, M., La tributación local. Estado de situación y criterios aplicables, Revista Aplicación Profesional, N° 1, pág. 38 y ssg., Buenos Aires, Agosto 1996.

HOLTZ – EAKIN, D. & SCHWARTZ, A., Spatial Productivity Spillovers from Public Infrastructure: Evidence from State Highways, International Tax and Public Finance, volume 2, number 3, pag. 459 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), November 1995.

IGLESIAS ARAUJO, F., LÓPEZ, G., LÓPEZ TOUSSAINT, G. A., y otro. LA TRIBUTACIÓN EN ARGENTINA, Análisis crítico de la actual asignación efectiva de Potestades Tributarias en los tres niveles de gobierno. Su reformulación, Publicado en la XXXII Jornadas Tributarias del CGCE, Mar del Plata, noviembre 2002.

Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IAREF), Informe Económico N° 94, Córdoba, febrero 2011.

Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IAREF), Informe Económico N° 153, Córdoba, marzo 2012.

JANEBA, E. & RAFF, H., Should the power to redistribute income be (de-) centralized?. An example, International Tax and Public Finance, volume 4, number 4, pag. 453 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), November 1997.

JARACH, D., “Finanzas públicas y derecho tributario”, Ed. Cangallo, Buenos Aires, 1983.

La fiscalización en los nuevos hechos económicos generados a partir de la globalización de la economía y el avance tecnológico. Informe de Subcomisión N° 1. Seminario “La fiscalización tributaria para el próximo milenio”. Criterios Tributarios N° 118/119, Año XIII.

LAMPREAVE, J., La distribución del gasto público en los distintos niveles de gobierno (España), Cuadernos Iberoamericanos de Estudios Fiscales, N° 7, pág. 191 y ssg., Ed. de Derecho Reunidas, Madrid, enero – abril 1988.

LONGO, C., A distribuição dos gastos e receitas públicas entre níveis de governo: Un enfoque económico (Brasil), Cuadernos Iberoamericanos de Estudios Fiscales, N° 6, pág. 553 y ssg., Ed. de Derecho Reunidas, Madrid, septiembre – diciembre 1987.

López Acotto, A.(UNGS) y Macchioli, M. (SAM), Coordinadores; "La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos"; UNGS y Secretaría de Asuntos Municipales (SAM), Ministerio del Interior y Transporte de la Nación, 1º Edición, Los Polvorines (BA), 2015.

LOPEZ TOUSSAINT, G., Evasión tributaria a nivel municipal, formas posibles de abordaje, Boletín Propuestas Municipales, N° 4, pág. 13 y ssg., Buenos Aires, 1995.

LOPEZ TOUSSAINT, G., Impuestos municipales, xerox, Buenos Aires, 1998.

LÓPEZ TOUSSAINT, G.; MANCINI, A. y MANSUETI, H. (director); El Poder Tributario Municipal en Argentina: la Autonomía Municipal y la posible Concurrencia de Fuentes de Imposición. Propuesta de un Modelo de Tributación Económicamente Eficiente, Informe Final, Proyecto de Investigación 1999-2000, Sistema Nacional de Incentivos SPU – ME – SCyT (UNLaM), 2000.

LÓPEZ TOUSSAINT, G. A.; Los Efectos del Impuesto al Valor Agregado en la economía, el caso Argentino, Relato Nacional (Argentina – AAEF), en XXII Jornadas del Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario, Quito, Ecuador, Septiembre 2004.

López Toussaint, G. A., Finanzas Públicas Municipales - Coyuntura y Desafíos -, Revisión Crítica de los Recursos Tributarios Municipales en Argentina, Conferencia, CPCECABA, junio 2012, hay power point disponible.

LÓPEZ TOUSSAINT, G. A. (Director), RUBIOLO, N. y ZUNINO, R. (Investigadores), ADDOUMIE, M. I. y ARAPA, L. (Jóvenes investigadoras), Un impuesto al valor agregado que aporte mayor equidad en la distribución del ingreso para la Argentina, como compensar la pérdida de recaudación a consecuencia del rediseño. Trabajo base de discusión elaborado por el Área Tributaria del CECyT - FACPCE. Publicado en 20º Congreso Nacional de Profesionales de Ciencias Económicas - FACPCE, Salta, octubre 2014.

LÓPEZ TOUSSAINT, G.A. (presidente), RINALDI, J. (relator) y CALLEA, P. (secretario), Conclusiones y Recomendaciones de la Comisión N° 1, "Propuestas de reforma tributaria para nuestro país", XLIV Jornadas Tributarias, Colegio de Graduados en Ciencias Económicas, Mar del Plata, noviembre de 2014.

López Toussaint, G. A., La Crisis del federalismo fiscal Argentino, publicado en 48º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas - UNC, Córdoba, septiembre de 2015. Basado en un trabajo anterior (2012) para el Doctorado en Ciencias Económicas (UNLaM).

MACON, J. & MERINO MAÑÓN, J., "Financing urban and rural development through Betterment Levies, The Latin American experience", Praeger Publishers, New York, 1977.

MACON, J., El rol de los sistemas tributarios subnacionales, Anales de las 17º Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba, 1984.

MACON, J., Relaciones fiscales intergubernamentales (capítulo VIII) en "Las finanzas públicas Argentinas", Ed. MACCHI, Buenos Aires, 1985.

- MACON, J., “Federalismo y descentralización fiscal en Latinoamérica”, CIEDLA, Buenos Aires, 1987.
- MACON, J., La distribución del sector público por niveles de gobierno en Argentina, Cuadernos Iberoamericanos de Estudio Fiscales, Nº 6, pág. 509 y ssg., Ed. de Derecho Reunidas, Madrid, septiembre – diciembre 1987.
- MACON, J., Argentina: Sustitución del impuesto a los ingresos brutos, XXIV Jornadas Tributarias, CGCE, pág. 71 y ssg., Mar del Plata, 1994.
- MACON, J.; Federalismo fiscal y descentralización en Argentina, mimeo, 1998.
- MACON, J.; “Economía del Sector Público”, Mc Graw-Hill Interamericana, Bogotá, Colombia, 2002.
- MACON, J.; Obstáculos a la correspondencia fiscal de las Provincias, Periódico Económico Tributario, Editorial La Ley, Buenos Aires, Argentina, junio-2, 2003.
- MACON, J. Federalismo Fiscal, Capítulo II, “Tratado de Tributación”, Tomo II, “Política y Economía Tributaria”, Volumen 1, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2004.
- MARIENHOFF, Autonomía de la ciudad de Buenos Aires y la Constitución Nacional de 1994, El Derecho, Tomo 164, pág. 1113 y ssg.
- MAZZ, A., El reparto de competencias tributarias entre los distintos ámbitos de gobierno (Uruguay), Cuadernos Iberoamericanos de Estudios Fiscales, Nº 6, pág. 635 y ssg., Ed. de Derecho Reunidas, Madrid, septiembre – diciembre 1987.
- Morales, M. "Coparticipación federal de impuestos", Tesis de graduación, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, año 2000, citado por J.A. Vega, J.V. Diblasi y M. F. Gonzalez en "Una visión sobre el régimen de coparticipación federal ", 47º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas (UNC), Córdoba, 2014.
- MORENO PADILLA, J., Principios constitucionales de los impuestos en México, Cuadernos Iberoamericanos de Estudio Fiscales, Nº 8, pág. 361 y ssg., Ed. de Derecho Reunidas, Madrid, mayo – agosto 1988.
- Muller, A.; Federalismo Fiscal en Argentina: Instituciones, Funciones y Desempeño; CESPA, Ftad. Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires, noviembre 2010.
- MUSGRAVE, R. A. y MUSGRAVE, P. B.; “Hacienda Pública, Teórica y Aplicada”, Mc Graw Hill, Quinta Edición, Madrid, España, 1999.

MUSGRAVE, R.A.; The Role of the State in Fiscal Theory, International Tax and Public Finance, volume 3, number 3, pag. 247 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), July 1996.

NAVARRETE CORDOVA, J., La distribución del gasto público en los distintos niveles o ámbitos de gobierno (Ecuador), Cuadernos Iberoamericanos de Estudios Fiscales, N° 6, pág. 587 y ssg., Ed. de Derecho Reunidas, Madrid, septiembre – diciembre 1987

NAVARRINE, S., La nueva Constitución de la ciudad de Buenos Aires y algunas disposiciones tributarias, Periódico económico tributario, La Ley, año IV, n° 119, pág. 1.

NECHYBA, T., Fiscal federalism and local public finance: A computable general equilibrium (CGE) framework, International Tax and Public Finance, volume 3, number 2, pág. 215 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), May 1996.

NORREGAARD, J., Intergovernmental fiscal relations, in “Tax Policy Handbook”, Edited by P. SHOME, International Monetary Fund, Washington DC, 1995.

NÚÑEZ, Adriana, Algunas reflexiones sobre la Administración Tributaria, PET N° 216, 2000.

NUÑEZ MIÑANA, H., Federalismo Fiscal (capítulo X) en “Finanzas Públicas”, 2ª edición actualizada, Ed. MACCHI, Buenos Aires, 1998.

PEREIRA, O., Ensayo sobre federalismo y descentralización tributaria, XXI Jornadas Tributarias, CGCE, pág. 209 y ssg., Mar del Plata, 1991.

PEREIRA, O., Pacto Fiscal, su implementación y efectos fiscales, documento de apoyo para la exposición del panelista, xerox, comisión N° 2, XXIV Jornadas Tributarias, CGCE, Mar del Plata, 1994.

PEREZ de AYALA, J., La distribución de los gastos públicos entre diferentes niveles de gobierno: las diversas perspectivas posibles, Cuadernos Iberoamericanos de Estudios Fiscales, n° 8, pág. 273 y ssg., Ed. de Derecho Reunidas, Madrid, mayo – agosto 1988.

PEZOA, J., Coordinación fiscal Nación Provincias, Revista ASAP N° 25, pág. 31 y ssg., Asociación Argentina de Presupuesto Público, Buenos Aires, abril 1995.

Piffano, Horacio: “Notas sobre el Federalismo fiscal. Enfoques positivos y normativos”, Editor: Prebi/CediCL, 2005.

PFINGSTEN, A. & WAGENER, A., Centralized vs. decentralized redistribution: A case for interregional transfer mechanisms, International Tax and Public Finance, volume 4, number 4, pág. 429 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), November 1997.

PITA, C.; Concepto de la Evasión Tributaria, Trabajo presentado en la XVI Asamblea General del Centro Interamericano de Administradores Tributarios, Asunción (Paraguay).

PORTO, A., Finanzas provinciales, análisis comparativo, Anales de las 18° (1985) y 19° (1986) Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba.

PORTO, A.; La teoría económica del federalismo fiscal y las finanzas federales, Documento de Federalismo Fiscal Nro. 4. Proyecto “Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal: Una Propuesta para la Reforma del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos en la Argentina”, 2003.

PORTO, A.; Medidas de autonomía y descentralización fiscal del Sector Público Argentino, en Porto, A. (director); “Disparidades regionales y Federalismo fiscal”, Editorial Universitaria de La Plata, 2004.

Porto, A. y colaboradores; "Disparidades regionales y federalismo fiscal", Investigación, Ftad. de Ciencias Económicas, UNLP, La Plata, 2004.

Porto, N; Rosales, W. y Gulayin, D., Dpto. Economía, FCE, UNLP, Caracterización de los Gobiernos Locales en contextos de descentralización fiscal. El Caso de la creación de nuevos Municipios, trabajo publicado por las 48° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas - UNC, 2015.

Propuestas Municipales, Régimen municipal en las Constituciones Provinciales – Análisis por provincia, Boletín Propuestas Municipales N° 10 y 12, pág. 25 y 28 respectivamente, Buenos Aires, 1995.

QUERALT, J.; LOZANO SERRANO, C.; CASADO OLLERO, G. y TEJERIZO LOPEZ, J., “Curso de Derecho Financiero y Tributario”, Ed. Tecnos, Madrid, 1996.

QUIGLEY, J. M. & SMOLENSKY, E.; Conflicts Among Levels of Government in a Federal System, in “Public Finance in a World of Transition”, Proceedings of the 47th Congress of the IIPF, edited by P. PESTIEAU, pag. 202 y ssg., Germany, 1992.

QUIROGA LAVIE, H.; “Constitución comentada de la ciudad de Buenos Aires”.

RAFF, H. & WILSON, J., Income redistribution with well – informed Local Governments, International Tax and Public Finance, volume 4, number 4, pág. 407 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), November 1997.

RAGAZZI, M. y SUAREZ, L., Breve ensayo acerca de la problemática de la distribución de poderes tributarios, XXI Jornadas Tributarias, CGCE, pág. 268 y ssg., Mar del Plata, 1991.

Recomendaciones y Declaración de la Comisión I, “Coordinación financiera entre los distintos niveles de gobierno. Análisis del actual sistema de distribución de las potestades tributarias entre la Nación, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Municipios. Propuestas de reformas”, de las XXXII Jornadas Tributarias, CGCE de la Ciudad de Buenos Aires, Presidente Dr. Jorge Macón, Relator Dr. Germán A. López Toussaint, Secretario Dr. Félix Rolando, Mar del Plata, noviembre de 2002.

REVILLA, P.; Sobre el alcance de la coordinación horizontal a nivel municipal (art. 35 Convenio Multilateral)”, en “Derecho Tributario Provincial y Municipal”, Coordinado por Bulit Goñi, E.; Editorial Ad Hoc, 2002.

REMES LENICOV, J., La coordinación fiscal entre la Nación y las Provincias, Revista ASAP N° 25, Asociación Argentina de Presupuesto Público, Buenos Aires, abril 1995.

RODRIGUEZ PARDAL, F., Competencia Tributaria dos diversos entes que constituem a organica do Estado (Portugal), Cuadernos Iberoamericanos de Estudios Fiscales, N° 6, pág. 611 y ssg., Ed. de Derecho Reunidas, Madrid, septiembre – diciembre 1987.

SANGUINETTI, P., SANGUINETTI, J. y TOMMASI, M.; La conducta fiscal de los gobiernos municipales en Argentina: Los determinantes económicos, Institucionales y políticos, mimeo, 2000.

SANTIERE, J. J., GÓMEZ SABAINI, J. C. y ROSSIGNOLO, D. A.; Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en Argentina en 1997, Banco Mundial, SPEyR, Ministerio de Economía, 2000.

SCHREIBER, I., Restricciones geográficas a las exenciones tributarias provinciales, XXIV Jornadas Tributarias, CGCE, pág. 103 y ssg., Mar del Plata, 1994.

Secretaría de Ciencia, Técnica y Posgrado (SECTyP) de la Universidad Nacional de Cuyo, Análisis de sustentabilidad fiscal de estados sub-nacionales: el caso de los municipios urbanos de la Provincia de Mendoza, , proyecto de investigación para el período 2013/2015, iniciado el 01/12/13. Según informe de avance publicado en 47° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas - UNC, 2014.

SIDERIS, E., Potestades tributarias municipales, XXV Jornadas Tributarias, CGCE, pág. 286 y ssg., Mar del Plata, 1995.

SILVANI, C.; Mejorando el cumplimiento tributario. Trabajo publicado en “La Administración Tributaria en los países del CIAT”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid (España), 1992.

TACCHI, C. M.; Evasión tributaria. Heterodoxia o nueva ortodoxia, Boletín DGI N° 483, 1994.

TREBER, S., La reforma constitucional y el ejercicio del poder fiscal, XXV Jornadas Tributarias, CGCE, pág. 297 y ssg., Mar del Plata, 1995.

VANOSI, J.; Autonomía... "Ma non troppo", El Derecho, Tomo 165, pág. 1358 y ssg.

VARANI, J., Las Cartas Orgánicas municipales, Boletín Propuestas Municipales, N° 6, pág. 14, Buenos Aires, 1995.

VEGA, J.; GARCIA OJEDA, J. y RUSSO, E., Relación Provincia – Municipios: Regímenes de participación de recursos, Boletín Propuestas Municipales, N° 5, pág. 5 y ssg., Buenos Aires, 1995.

VEGA, J.; GARCIA OJEDA, J. y RUSSO, E., Relación Provincia – Municipios: Regímenes de participación de recursos – Prov. de Mendoza -, Boletín Propuestas Municipales, N° 9, pág. 11 y ssg., Buenos Aires, 1995.

Vega, J.A. y Diblasi, J.V.; "Coparticipación federal y responsabilidad Fiscal, Evaluación y perspectivas", Anales XLIII Reunión Anual Asociación Argentina de Economía Política, Córdoba, noviembre 2008.

Vega, J.A., Diblasi, J.V., y Gonzalez, M.F.; "Una visión sobre el régimen de coparticipación federal", 47° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas (UNC), Córdoba, 2014.

WALZ, U. & WELLISCH, D., Strategic provision of local public inputs for oligopolistic firms in the presence of endogenous location choice, International Tax and Public Finance, volume 3, number 2, pag. 175 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), may 1996.

WELLISCH, D. & HÜLSHORST, J.; A Second-Best Theory of Local Government Policy, pag. 5 y ssg., International Tax and Public Finance, Volume 7, Number 1, Boston, USA, february 2000.

WILDASIN, D., Introduction: Fiscal aspects of Evolving Federations, International Tax and Public Finance, volume 3, number 2, pág. 121 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), may 1996.

WISEMAN, J., La economía política del federalismo fiscal, Anales de las 19° Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba, 1986.

Zapata, J. A.; "Sistema de supervisión multilateral", Reunión Anual Asociación de Bancos Argentinos, Buenos Aires, 2000 y "Federalismo y coparticipación", 2° Jornadas Nacionales y 1° Internacionales de Investigación en Organización y Desarrollo Económico, UNSJ, San Juan 2010.

ZIINO COLANINO, A., Autonomía Municipal y MERCOSUR, Revista Aplicación Profesional, N° 5, pág. 23 y ssg., Buenos Aires, diciembre 1996.

Material digital:

<http://www.elmundo.es/internacional/2014/12/10/5488bf8e268e3e013c8b4576.html>.

<http://www.abc.es/economia/20141212/abci-detroit-quebra-eeuu-201412111547.html>

<http://www.abc.es/economia/20141212/abci-detroit-quebra-eeuu-201412111547.html>

<http://robertreich.org/post/96715972175>.

Bibliografía: Encomillado (“”) libros, subrayado () artículos o capítulos de libros.

ⁱ Contador Público (UBA). Docente Autorizado – especialidad Finanzas Públicas – (UBA). Curso Posgrados de Especialización en Tributación, Finanzas Públicas e Integración Regional (UBA, Universidades de COMUNG – Brasil y UNLaM – Argentina, AAEF). Doctorado en Ciencias Económicas - orientación Finanzas Públicas - en curso (UNLaM). Profesor Titular de Posgrado: Impuestos Provinciales y Municipales (UMSA), Impuestos Locales y Convenio Multilateral (UNLaM), Sistema Tributario Argentino (IEFPA – UNLaM), Economía del Sector Público (UNNE), Régimen Financiero y Sistema Tributario (UMSA), Finanzas Públicas (USal), Economía de la Tributación y de la Administración Tributaria (UNSJ). Profesor Titular de Grado Seminario de Graduación sobre Tópicos de Tributación Provincial y Municipal (UNM). Profesor Adjunto de Imposición a la Renta y Patrimonio (UNM). Fue Profesor Asociado a cargo de la Cátedra de Finanzas Públicas (UNLaM), Profesor Adj. (int.) Finanzas Públicas (UBA), entre otras. Director del área Tributaria del CECyT de la FACPCE, Vicepresidente de la Comisión de Investigaciones Tributarias del CGCE, Miembro de la Comisión de Estudios Tributarios del CGCE, Presidente de la Sub Comisión de Federalismo Fiscal (CGCE), Coordinador de la Comisión de Investigación Científica de la AAEF, Miembro de la comisión de Estudios de Finanzas Públicas del CPCECABA.

ⁱⁱ El autor agradece a las Autoridades del CECyT - FACPCE la responsabilidad asignada para elaborar el presente trabajo, la revisión crítica por ellas efectuada, siendo este documento la expresión institucional del tema. Las omisiones y posibles errores son exclusiva responsabilidad del autor y no compromete a las organizaciones a las que pertenece.