



**PRODUCCIONES CIENTÍFICAS. Sección: Administración, Economía  
y Ciencias Políticas.**

**El Federalismo Fiscal y su Impacto Redistributivo.**

Autor: *Lludgar, Rosa.*

Dirección: Universidad Nacional de Santiago del Estero.

**I. Algunas Propuestas Provisorias para la Construcción de un  
modelo Progresista de Financiamiento Impositivo:**

Pese a lo que comúnmente se cree, los impuestos no están bajo el dominio exclusivo de los economistas. Muy por el contrario, la política tributarla es un ámbito en la cual se manifiestan consideraciones de carácter económico; pero también ideológico, administrativo y, finalmente, político. El conflicto, la negociación, la sumisión y la incertidumbre no resultan ajenas sino, muy por el contrario, se encuentran en las raíces mismas de la política de financiamiento del Estado. Es por esto que el proceso democrático tiene un papel central en la conformación de la misma. Los intereses entran a menudo en conflicto; existen ganadores y perdedores, y la acatación resulta siempre problemática.

La democracia suministra un carácter intertemporal a los conflictos políticos. Ofrece un horizonte de largo plazo a los actores; les permite pensar sobre el futuro más que interesarse exclusivamente en los resultados presentes. Algunas instituciones ofrecen a las fuerzas políticas una perspectiva de lograr eventualmente sus objetivos, suficiente para incidir sobre ellos de manera tal que acepten los resultados desfavorables inmediatos. Las fuerzas políticas aceptan las derrotas presentes pues creen que la democracia como organizadora de la incertidumbre y del conflicto social les permitirá promover sus intereses en el futuro. Así pues, no se define la democracia por el hecho de que existan grupos sociales que ganen elecciones, sino por el hecho de que existan sectores sociales que pierdan elecciones sin que esto resulte una desgracia social ni un crimen que se oponga al florecimiento de las instituciones democráticas.

La respuesta histórica a este peculiar problema en Argentina es conocida: con la existencia de una poderosa minoría social para la cual resultaba prácticamente imposible lograr sus objetivos mediante las instituciones democráticas, y con una mayoría que no contaba con el poder suficiente como para imponer el acatamiento a formas democráticas de resolución de los conflictos, resulto sumamente difícil consolidar un régimen democrático.

El secreto para resolver estas cuestiones es tan antiguo como la humanidad. Las instituciones que quieren incentivar eficientemente las relaciones con los sistemas sociales o económicos, requieren inexorablemente de recursos generosos para ser portadoras del cambio social, de la modernización de las estructuras, y del desarrollo democrático. Toda propuesta que pretenda asegurar un ámbito para el desarrollo del estado democrático, como así también mejorar el papel de éste como promotor del progreso social, resultará inviable en la práctica si no se garantizan los recursos económicos que permitan su sustento material.

En síntesis, una vez reconocido el rol del estado democrático en el proceso de mejora de las capacidades productivas -materiales y sociales- de nuestro país, la discusión de su estructura de financiamiento ya no puede eludirse. Al ser el sistema de financiamiento un instrumento de control por medio del cual se articulan un conjunto de criterios económico-sociales para permitir la traducción en la práctica de un conjunto particular de valores y objetivos políticamente definidos, deben definirse claramente los ejes que, a nuestro entender, deberían guiar una propuesta de financiamiento progresiva. Estos son los principios de capacidad de pago y del beneficio.

El principio de capacidad de pago debe orientar la estructura de financiamiento de modo tal de lograr que los recursos provengan de aquellos que poseen una mayor habilidad para contribuir con una porción de su riqueza. Por su parte el principio del beneficio expresa la idea básica de que todos los que se benefician con algún servicio -y en especial aquellos que lo hacen gracias al estado- deben contribuir a su sostenimiento.

Los valores políticamente definidos que deberían orientar una propuesta de financiamiento democrática son el de igualdad -utilizar el sistema de financiamiento para promover un mayor grado de igualdad socioeconómica-, y el de justicia -tratar de manera similar a personas que se encuentren en situaciones similares-. Mediante la aplicación de los principios mencionados en el párrafo anterior, podemos descomponer en dos el objetivo final que consiste en la construcción de un sistema de financiamiento equitativo. Equidad vertical: a mayor capacidad de pago, mayores contribuciones, y equidad horizontal: igual contribución a igualdad de condiciones.

Una vez llegados a este punto debemos romper con un falso mito que parece extenderse entre los argentinos, y que indica que sólo se benefician con la acción estatal aquellos que la reciben de manera directa. De no ser así, corremos el riesgo de que la utilización del principio del beneficio termine generando un mayor

grado de inequidad horizontal al ignorarse los impactos globales que el estado produce en la sociedad.

Frente a aquellos que defienden una estructura de financiamiento que recela exclusivamente sobre los beneficiarios directos de la acción estatal, creemos que el principio del beneficio debe aplicarse de manera amplia y no de forma limitada, como hoy algunos lo proponen. Una vez aceptado el hecho de que el estado democrático beneficia a la sociedad como un todo, queda claro que debe ser ésta en su conjunto la encargada de costear los gastos que su mantenimiento requiere.

No nos caben dudas, el estado debe promover la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos. Cobra entonces relevancia el segundo de los valores que orientan nuestra propuesta: el de la igualdad. Igualdad que no implica sólo reducir las diferencias socioeconómicas mediante un sistema de gastos públicos eficiente y equitativo, sino también mediante un sistema de ingresos públicos que distribuya los costos del mantenimiento del estado y de sus políticas de acuerdo a la capacidad de pago.

Toda propuesta de democracia fiscal tiene como objetivo la concreción de una propuesta destinada a dar certeza sobre la cantidad y calidad de los ingresos públicos, estabilizar el sistema económico, generar recursos suficientes para la promoción de políticas anticíclicas y destrabar las causas estructurales que frenan el desarrollo.

Los principales problemas que debe abordar son los siguientes:

- a. Definir la recaudación de impuestos en los ámbitos Federal, Provincial y Municipal y del Sistema de Seguridad Social;
- b. Paralelamente, decidir la relación entre impuestos a los factores e impuestos al consumo;
- c. Dentro de la imposición a los factores, plantear las formas de imposición a los capitales, la tierra y el trabajo;
- d. Resolver si se gravan:
  1. La renta de los factores,
  2. La propiedad o posesión de ese factor,
  3. Las transferencias entre los propietarios.
- e. Otro problema a decidir es aquel relacionado con la decisión de los sujetos de la imposición, es decir si se gravará a las personas, a las empresas o a ambas en forma combinada;
- f. Posteriormente deberá clarificarse la forma de valuación de activos y pasivos, bienes y deudas personales, el tipo de ganancia imponible, los ingresos particulares, de las propiedades o de las rentas que estos generan;
- g. Frente a la forma que los procesos de revaluación de los capitales -o activos- generados por cambios bruscos en los precios o en el tipo

- de cambio, se deberá seleccionar una técnica de determinación y actualización de los montos imponibles para no perjudicar al Estado;
- h. Existe un problema muy relevante que está vinculado con quiénes deben pagar y qué actividades/personas físicas o instituciones y por qué están finalmente exceptuadas del pago de impuestos.
  - i. Modernización y aumento de la eficacia y eficiencia de la AFIP y de las Direcciones Provinciales de Rentas -en el marco de un estado moderno en Argentina-.
  - j. Por último, vale la pena introducir un tema de enorme importancia relacionado con la potestad del control parlamentario y de las legislaturas provinciales en el monitoreo y evaluación de las actividades desarrolladas por todas aquellas instituciones que definen y reglamentan la aplicación de normas tributarias.

En la medida en que sugerimos financiar al estado mediante un nuevo sistema impositivo, y que hoy la estructura tributarla recae con mayor fuerza sobre los sectores más pobres -dada su concentración sobre los impuestos al consumo-, pensamos que los nuevos impuestos deberían recaer principalmente sobre la riqueza como indicador de la habilidad para pagar impuestos. Cualquier otro intento de aumentar la presión impositiva que recae sobre los consumos, sólo generará mayor desigualdad en un sistema tributario ya de por sí inequitativo dada la forma en que estos impuestos impactan sobre el ingreso de las familias.

Resulta claro que la estructura tributarla argentina comparada con otros sistemas impositivos del mundo, subutiliza la potencialidad de la imposición a los factores productivos en general y al capital y a la tierra en particular. De aquí que, en toda propuesta que pretenda proveer el financiamiento necesario para terminar con la Argentina del desamparo, debe priorizarse la imposición directa desde las tres perspectivas posibles, a saber: imposición a la renta derivada del usufructo de los factores, a la propiedad de los factores y, por último, a la transferencia de los mismos. En la medida en que en el uso y la propiedad de los mismos intervienen las personas y las empresas desagregaremos en este sentido nuestra propuesta.

Si bien puede afirmarse que ningún impuesto resulta óptimo en el sentido de generar los recursos totales necesarios para financiar el gasto público, redistribuir equitativamente la renta, obtener la estabilidad económica y generar un proceso de crecimiento sostenido; tanto desde una perspectiva política democrática, como desde un punto de vista técnico, existe cierta evidencia que indica a los impuestos que gravan la propiedad y los ingresos como los que mejor satisfacen este conjunto de objetivos.

Las definiciones de los conceptos de renta y patrimonios deben ser los más amplias posibles de manera que incluyan las ganancias de capital, los intereses, etc. En este mismo sentido deben reducirse al mínimo -y siempre acompañadas de

una justificación explícita- las exenciones para el pago de los impuestos para evitar la recurrente erosión de la base de imposición.

Ahora bien, no debemos olvidar que la mayor parte de la riqueza socialmente acumulada se encuentra protegida por medio del sistema de sociedades anónimas, por lo que, si se desea impulsar un sistema tributario no sólo formal sino también realmente progresivo, resulta imperioso buscar una solución a este problema. Con la revelación completa de la riqueza social lo que resta es impulsar un impuesto personal que se base de manera combinada en el ingreso que dicha riqueza genera y en la cuantía de la misma.

Un problema pendiente y no menos importante por resolver consiste en determinar qué principio jurisdiccional debe priorizarse, el de renta y patrimonio mundial o el nacional. Tomando en cuenta que Argentina se ha transformado en los últimos años en exportadora neta de capitales, nos inclinamos por el primero. Para que esta medida resulte efectiva es indispensable contar con convenios internacionales para el intercambio de información que haga posible la determinación precisa de la base de imposición. Si bien esta alternativa parece en principio de difícil realización, no debemos olvidar que parte de los circuitos utilizados para fugar y reintroducir capitales desde y a nuestro país, son utilizados también por el narcotráfico para lavar sus ganancias, lo que determina que exista ya un seguimiento de los flujos de capital dentro de dichos circuitos, como así también cierta voluntad política de erradicarlos.

Deben también definirse claramente los criterios para la valuación de los bienes y las deudas para evitar las profundas distorsiones que se producen en la actualidad y considerar los efectos que la inflación provoca. La determinación de la escala de alícuotas como la determinación del mínimo no imponible deberá realizarse teniendo en cuenta la capacidad contributiva social de forma tal que resulten ambos, real y formalmente progresiva.

Por último para evitar que se cumpla con la vieja afirmación de "hecha la ley, hecha la trampa", no sólo la legislación debe ser suficientemente clara sobre cada uno de estos temas, como para evitar que al proceder a la reglamentación de la misma los grupos de interés diluyan sus efectos, es imprescindible paralelamente producir una profunda modernización del aparato institucional encargado de recolectar la recaudación y evitar la evasión fiscal.

De aquí que la imposición a las empresas debe ser lo más global posible y deberán priorizarse otros mecanismos institucionales como medios para favorecer una política pública destinada a orientar potenciar el crecimiento económico y el desarrollo de las fuerzas productivas. Todo intento de proteger las pequeñas y medianas empresas, dado su rol relevante en la promoción del empleo, deberá ser tenido en cuenta en la determinación del mínimo no imponible y de la escala de alícuotas.

En relación con el criterio adoptado para la determinación de los principios jurisdiccionales, de los mecanismos de valuación y de actualización y de definición de

la base imponible, deben tenerse también aquí en cuenta los criterios desarrollados al tratar la imposición personal.

Se nos plantean aquí una alternativa:

o bien gravar los flujos de riqueza -ingresos-,

o bien gravar los stocks de riqueza -los patrimonios.

Cada alternativa posee sus pro y sus contras:

En primer lugar, un impuesto a los patrimonios permite generar un sistema de financiamiento que tiene en cuenta no sólo las posibles inequidades presentes y, futuras, sino también las pasadas. Si nos inclináramos por un impuesto a los ingresos sólo asignaríamos los costos del estado de acuerdo con los beneficios presentes, convalidando de este modo una especie de olvido sobre los beneficios que en el pasado obtuvieron los distintos integrantes de la sociedad. Sin embargo, dado que el patrimonio de una persona se integra por la agregación de ingresos recibidos en el presente, pero también en el pasado; un impuesto que recaiga sobre éste resultará más equitativo no sólo en el presente sino también respecto de los beneficios pasados.

En segundo, todos los analistas coinciden en la necesidad de contar con recursos que se incrementen tendencialmente sin oscilaciones bruscas para poder desarrollar un estado democrático que promueva el progreso de nuestro país. Aquí, nuevamente, resultaría mejor un sistema que grave la riqueza como stock y no como flujo. La acumulación de riqueza resulta siempre mucho más regular que la generación de ingresos, pues esta última depende de una cantidad de fenómenos coyunturales que generan inestabilidad en las rentas, y por ende en los recursos de los que se podía disponer. Sin embargo, y más allá de las oscilaciones a las que puedan estar sujetos los ingresos públicos, no caben dudas de que en el largo plazo -como consecuencia de la resistencia social- el poder recaudatorio de un impuesto que grave los ingresos es muy superior al de uno que grave los patrimonios.

Tercero, en un momento en el que se discute la supresión de todos aquellos impuestos que gravan los stocks de riqueza -activos, capitales, etc.-, pues se argumenta que éstos desincentivan la inversión y el crecimiento; parecería mejor mantenerlos para el sostenimiento del estado como eslabón indispensable para aumentar los recursos destinados a la inversión en capital. ¿Qué es lo que el Estado realiza sino una inversión para formar trabajadores, sistemas de comunicaciones y transporte y, en general, la creación de una infraestructura social básica? Así, parece lógico que los stocks de capital físico sean tenidos como indicadores de la capacidad de pago y, como base impositiva, asegurando que los frutos de la aplicación de los recursos obtenidos de esta manera retornen a quienes los han cedido en forma de capital humano y físico.

Al abordar el problema del financiamiento del estado vía impuestos al consumo deben ser tenidos en cuenta dos puntos. El primero es el de la necesidad de mantener los impuestos al consumo dada la facilidad con que pueden recaudarse y la

cuantía de los fondos por ellos aportados -sobre todo en la medida en que la evidencia parece indicar que una recaudación de los mismos no se transferirá a los precios como reducciones de los mismos-, en tanto que el segundo consiste en reducir lo más posible la regresividad de los mismos.

Por esto proponemos que así como con los impuestos a los factores productivos se orientan en función de la capacidad contributiva, los impuestos al consumo deben regirse por el criterio de la manifestación de la capacidad de consumo vía gasto. En este sentido proponemos establecer una apertura del actual impuesto al valor agregado en tres. Un primer conjunto de bienes estaría integrado por los bienes salario cuyo consumo responde a la satisfacción de las necesidades básicas, el segundo se conformaría con aquellos bienes que satisfacen requerimientos secundarios -esparcimientos, educación privada, etc., por último la tercer canasta estaría integrada por aquellos bienes y, servicios que reflejan un consumo suntuario. La diferencia fundamental pasaría por la determinación de un IVA diferenciado con tasas progresivas por tipo de consumo.

La principal ventaja de este tipo de tributo, es que permite un control automático de los causantes, y puede proporcionar no sólo una estructura básica para todo el sistema de imposición directa, sino también las estadísticas que se requieren para la constitución de la matriz insumo-producto. En realidad, el sistema nos provee la estructura necesaria para un establecimiento efectivo de todas las demás formas de tributación.

Ante esta problemática, una propuesta como la que aquí se enuncia resulta útil desde una triple perspectiva:

- a. No hace recaer el peso del sistema tributario sobre el consumo de los que apenas sobreviven.
- b. Los recursos que obtiene de la riqueza destinada a la producción, capital físico, son devueltos a ésta como capital humano y físico.
- c. Sanciona tanto la posesión improductiva, como el uso especulativo de la riqueza y, al mismo tiempo, conduce estos recursos hacia la esfera de la producción.

Sólo con mayores recursos el estado democrático podrá cumplir con el papel que quienes lo defendemos estamos dispuestos a construir con nuestro esfuerzo. Pero, en aras de la equidad, el esfuerzo deberá ser parejo. La mayor parte de los argentinos han contribuido y están dispuestos a seguir contribuyendo para promover un estado donde la eficiencia, la equidad y la profundización de la democracia sean la prioridad. Pero no parecen estar dispuestos a hacerse responsables por la mezquindad de quienes se benefician con el estado y no contribuyen a aportar recursos.

Luego de numerosos intentos fallidos de garantizar en el largo plazo una democracia real -y no momentáneamente formal- a través de la subordinación del

poder político al económico, hoy más que nunca debe quedar en claro que la única manera de promover una mayor democratización de nuestra sociedad exige como condición el potenciar las posibles sanciones para toda minoría que intente pervertir el proceso democrático. Y es aquí donde la política impositiva puede cumplir un importante papel que, hasta el presente, ha sido desaprovechado.

De qué otro modo puede interpretarse la resistencia a pagar impuestos que, hoy por hoy, tienen los sectores económicamente dominantes de nuestro país. Mientras esto tenía lugar, los sectores que se reconocen a sí mismos como progresistas no supieron responder a tiempo; por decidía o por inercia no lograron reflexionar ni hacerse escuchar por una sociedad confundida que anhelaba comprender. Frente a este error, lo que les queda es no repetirlo. No deben dejarse confundir. No pueden permitir que, declamando que lo que se hará será hecho en favor de la equidad y la justicia, se consiga perpetrar uno de sus peores actos: el de degradar por igual las ansias de progreso de la sociedad y al sistema impositivo como medio para alcanzarlo.

- I. Sin embargo, la condición más importante para una exitosa aplicación de un sistema tributario que promueva la democracia es la existencia de un gobierno que posea tanto el deseo de hacerlo cumplir, como el suficiente soporte político para hacerlo. En ausencia de estos prerrequisitos políticos esenciales, no será posible construir efectivamente un sistema tributario progresivo. Incluso si se legisla para promover un sistema de financiamiento justo e igualitario, aquellos que no comparten esta propuesta tendrán poco de que preocuparse; pues ésta nunca será efectivamente puesta en práctica.

Sin descuidar la importancia de los elementos técnicos y organizativos que condicionan la transformación del estado para ponerlo al servicio de las mayorías por medio de una redefinición de los sistemas tributarios, es preciso recordar que lo importante no es subordinarse, en aras del pragmatismo y la inevitabilidad, a lo que la técnica haga del hombre sino, decidir qué es lo que los hombres quieren hacer con la técnica; y ésta es una decisión política. Los representantes no deberían olvidarlo si es que desean que el pueblo al cual representan progrese.



## **II. La Distribución de las Potestades tributarias y su Marco Jurídico-Institucional:**

La Constitución Nacional establece la distribución del poder recaudador entre los distintos niveles jurisdiccionales que conforman el Estado -Nacional, Provincial y Municipal.

En su artículo 4° se definen las fuentes generadoras de recursos, destinados a satisfacer los gastos de la Nación, y que son de incumbencia del Gobierno Federal. Dentro de estos recursos se encuentran las "...contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso..." Por su parte, el artículo 9° declara como de atribución exclusiva del Gobierno Nacional a la aduanas y tarifas aduaneras; y, el 67° -en sus incisos 1 y 2- indica que son funciones del Congreso el legislar sobre aduanas y la imposición de contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación.

Por otra parte, en su artículo 104° acuerda a las provincias "...todo el poder no delegado..." con la limitación del artículo 108°, en el sentido de que "Las provincias no ejercen el poder deseado en la Nación..."

Estas normas constitucionales son interpretadas por la Corte Suprema en el sentido que el artículo 4°, al enumerar todos los recursos que puede disponer la Nación para cubrir su presupuesto, incluye dentro de estos a los impuestos. En razón de ello, y dado que las provincias, según dicha interpretación, no delegan el poder de imposición, existe concurrencia en el poder fiscal entre la Nación y aquellas.

Esta superposición funciona plenamente en los impuestos indirectos. En el caso de los directos, el artículo 67° -inciso 2- limita esta superposición a aquellos casos en "...que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan". Sin embargo, en la práctica, la Nación ha tomado el criterio de legislar en materia de impuestos directos en forma habitual, solo que incorporando la fórmula "...por tiempo determinado..." Esta particular circunstancia ha obligado a dictar leyes de convenio, que establecieron coordinaciones jurisdiccionales, referidas a la superposición -o a la mera posibilidad de que existan- de impuestos nacionales y provinciales.

Como consecuencia de interpretar el término impuestos "directos" como aquellos que gravan manifestaciones globales de la capacidad contributiva, se deduce que la Nación queda facultada de imponer tributos personales, sólo en ciertos casos y por tiempo determinado. Por su parte, los tributos indirectos podrán ser aplicados en forma concurrente por la Nación y las provincias. Así, cualquier jurisdicción podrá imponer cargas fiscales sobre exteriorizaciones parciales de la capacidad contributiva.

El Gobierno Nacional tiene pues estipuladas las siguientes fuentes de ingresos:

- a. Los recursos que se le asignan en forma exclusiva y permanente - impuestos al comercio exterior-,
- b. Los impuestos que se le asignan en forma permanente y conjunta con las provincias -impuestos internos indirectos- , y

- c. Los tributos que se le asignan temporalmente y en coparticipación con las provincias - impuestos directos.

Las categorías (b) y (c) han contribuido aproximadamente con el 80 % del total de ingresos del Gobierno Nacional, y, han constituido la base del sistema de coparticipación de ingresos del Gobierno Nacional con los Gobiernos Provinciales.

Los Gobiernos Provinciales poseen como fuentes los recursos provenientes de la Coparticipación Federal de impuestos y los propios. Finalmente, Los Gobiernos Municipales cuentan con recursos propios que derivan del cobro por las tasas de servicios junto con otros ingresos – algunas provincias han delegado a los municipios ciertas potestades tributarias-, y los ingresos coparticipados por los Gobiernos Provinciales.

### 9- Responsabilidades impositivas según nivel de gobierno.

Tipo de impuesto	Nivel de Gobierno		
	Nacional	Provincial	Municipal
1. Impuesto sobre los ingresos: - trabajo - ganancias	X		
2. IVA	X		
3. Impuestos internos - en general - electricidad y gas	X		
4. Impuestos sobre la propiedad - sobre los activos - inmobiliario y automotor	X	X	X
5. Tasas por servicios (1)			X
6. Impuestos a las ventas en cascada		X	X
7. Impuestos al comercio exterior	X		

(1) Las tasas por servicios no constituyen por si mismas ingresos de carácter impositivo, sin embargo han funcionado en algunos casos como tal.

En Argentina la discusión acerca de la facultad tributaria de los Gobiernos municipales ha sido larga y compleja. La Corte Suprema, en el caso Rivademar contra la Municipalidad de Rosario (1989), modificó la postura tradicional que sostenía que los municipios eran "delegaciones de los poderes provinciales circunscriptas a fines y límites administrativos". Como la Constitución exige a las provincias asegurar la existencia del régimen municipal (art. 5), la Corte ha sostenido que no puede privarse a los municipios de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido.

En un caso posterior -Municipalidad de Rosario contra la provincia de Santa Fe, 1991- la mayoría de la Corte sostuvo que los municipios no pueden estar sujetos a las decisiones de una autoridad extraña, aunque fuera la provincia. Las facultades municipales, para la Corte tienen los alcances y límites que le otorgan las constituciones Provinciales y las leyes consecuentes, esas normas deben establecer el sistema económico financiero al cual deben ajustarse. La minoría sostuvo expresamente la existencia de poderes tributarios en cabeza de los municipios. En consecuencia, nada se opone en la Constitución Nacional, y depende de la legislación provinciana, a la existencia de una facultad tributaria municipal.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que la Ley de Coparticipación Federal impone a las provincias adheridas a su régimen establecer límites a la potestad tributaria municipal. En virtud de estas disposiciones, los municipios no pueden aplicar gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos por la Ley de Coparticipación Federal. No se pueden aplicar en consecuencia impuestos, tasas, contribuciones u otros tributos, cualquiera fuera su característica o denominación, a las materias imposables sujetas a los impuestos nacionales distribuidos ni a las materias primas utilizadas en la elaboración de productos sujetos a los tributos a que se refiere esta ley; ni a los productos alimenticios en estado natural o manufacturado. La Ley de Coparticipación Federal impone, también, características básicas a los impuestos sobre los ingresos brutos y al impuesto de sellos.

Debido a su particular naturaleza, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en cuanto municipio, tiene derecho a financiar los servicios a su cargo. Al mismo tiempo, como Capital de la República, tiene atribuciones en materia de gastos y recursos similares a los de las provincias.

Dado que la Constitución Argentina ha adoptado, como criterio de asignación del poder tributario, la separación de fuentes; las necesidades financieras del gobierno central han generado invasiones sucesivas sobre las jurisdicciones tributarias locales. Con el fin de no someter a los contribuyentes a una excesiva presión fiscal por superposición de las obligaciones tributarias se establecieron varios acuerdos de distribución del producto fiscal.

En general, los organismos que intervienen en los aspectos fiscales de tipo intergubernamental son el Congreso de la Nación, las Legislaturas Provinciales, el Poder Ejecutivo Nacional a través de los Ministerios de Economía -Secretaría de

Hacienda y Subsecretaría de Relaciones Fiscales y Económicas con las Provincias- e Interior, los Poderes Ejecutivos Provinciales a través de los Ministerios de Hacienda y/o Economía, la Comisión Federal de Impuestos y, el Foro de Ministros de Hacienda y/o Economía.

El Congreso Nacional dicta las leyes que determinan el marco legal para las relaciones fiscales intergubernamentales. Algunas de ellas, en especial las "Leyes Convenio", deben ser aprobadas por las Legislaturas Provinciales -por ejemplo, la Ley de Coparticipación Federal.

La Comisión Federal de Impuestos posee como funciones principales las que a continuación se indican:

- a. Aprobar el cálculo de porcentajes de distribución de los recursos coparticipables.
- b. Controlar las liquidaciones de las participaciones que a los distintos fiscos correspondan.
- c. Decidir de oficio o a pedido del Ministerio de Economía de la Nación, de las Provincias o de las Municipalidades, si los gravámenes nacionales o locales se oponen o no y, de ser éste el caso en qué medida, a las disposiciones de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos.
- d. Dictar normas interpretativas de la Ley de Coparticipación.
- e. Asesorar a la Nación y a los entes públicos locales, ya sea de oficio o a pedido de las partes, en materias de su especialidad -en general en los problemas que cree la aplicación del derecho tributario interprovincial.
- f. Preparar los estudios y proyectos vinculados con los problemas que emergen de las facultades impositivas concurrentes de los distintos niveles de gobierno.
- g. Intervenir con carácter consultivo en la elaboración de todo proyecto de legislación tributaria nacional.

El "Foro de Ministros de Hacienda y/o Economía" funciona sólo en algunas oportunidades en que es convocado, por lo general a iniciativa del Gobierno Nacional, para discutir problemas específicos con una orientación netamente política.

Existe, también, un organismo técnico de cierta relevancia denominado Consejo Federal de Inversiones. Este se encarga -desde un enfoque provincial de los problemas, pero con un alcance de tipo nacional pues abarca a todas las provincias- de asistir a los Gobiernos provinciales.

### III. Las provincias y su estructura de financiamiento tributario:

Las provincias pueden financiar, sus gastos por tres vías diferentes aunque no alternativas. Estas son- **a)** los recursos propios, **b)** los recursos de origen nacional y **c)** el endeudamiento público. Como se verá luego, estas fuentes no pueden considerarse substitutas unas de otras pues tanto su importancia cuantitativa como la posibilidad y la oportunidad de las jurisdicciones de recurrir a aquellas fuentes, son desiguales.

Los recursos propios se componen de los ingresos tributarios, los no tributarios y los de capital. Su participación dentro del total de ingresos con que cuentan las provincias es de alrededor del 30 % en promedio; aunque existen jurisdicciones que presentan un grado de autofinanciamiento significativo que les permite cierta independencia respecto de la evolución de los recursos de origen nacional. Desde la perspectiva de su estabilidad temporal y cuantitativa, los más importantes han sido los del primer tipo -ingresos tributarios. Estos representaron en la última década, en promedio, el 80% de los recursos provinciales propios y, desde la Convertibilidad, han venido creciendo paulatina y constantemente.

La baja participación que presentan en promedio los recursos propios, que se acentúa para la mayor parte de las provincias, ilustra la dependencia de los tesoros provinciales de los ingresos provenientes de otras fuentes. Además, su cuantía permite ver que una caída en, por ejemplo, los recursos coparticipables, coloca a las provincias ante un desfinanciamiento de sus gastos, pues la cuantía de los recursos propios les impide compensar aquella variación negativa. Es a esto a lo que nos referíamos cuando hablábamos de la imposibilidad de considerar a los distintos ingresos como substitutos.

#### 10- Participación de los recursos provinciales dentro de los ingresos (en %)

Año	Tributarios / total ingresos propios	Totales provinciales / total ingresos
1983	76.5	26.2
1984	77.8	33.8
1985	81.5	32.9
1986	79.4	33.5
1987	80.9	29.8
1988	80.9	30.4
1989	75.2	27.2
1990	81.1	32.4
1991	82.9	30.9
1992	82.4	33.4
1993	83.1	34.3
1994	84.4	32.8

Fuente: Secretaría de Hacienda

Un aspecto fundamental para la actual política impositiva del Gobierno Nacional es la eliminación de impuestos. Esta acción se ha hecho extensiva a las provincias y, se plasmó en el reciente acuerdo suscripto en el mes de agosto de 1993 por el cual éstas deben hacer una serie de reformas a sus sistemas recaudatorios, eliminando o modificando gravámenes; muchos de ellos básicos para sus presupuestos. Esto último es particularmente significativo para las jurisdicciones con mayor grado de autofinanciamiento.

Los recursos de origen nacional pueden ser clasificados de diferentes maneras. Una de las más tradicionales es la que los divide según tengan por destino alguna asignación específica, o sean de libre disponibilidad para los estados provinciales. Estos últimos son los de mayor significación para las jurisdicciones provinciales -no sólo en relación a su participación dentro de los ingresos de origen nacional, sino dentro del total de ingresos públicos con que cuentan las provincias para solventar sus gastos- y, por ello, una de las más recurrentes fuentes de conflicto entre los dos niveles de gobierno. En particular, los recursos más importantes que los componen son los provenientes de la Coparticipación Federal de Impuestos de origen nacional. Su significación resulta evidente si se considera que ésta última aporta entre un 45 % y un 50 % del total de los recursos que contribuyen al financiamiento provincial. Además, su existencia garantiza la cobertura de alrededor del 85 % de las partidas Personal de las provincias. Otros recursos de libre disponibilidad son las regalías hidrocarburíferas que, a mediados de los 80's, llegaron a representar el 15 % de los recursos de origen nacional, sin embargo, estos recursos han ido perdiendo importancia, y en la actualidad contribuyen con aproximadamente el 5 % de esos ingresos.

## 11- Importancia de la Coparticipación Federal De Impuestos (en %)

Año	Cop. Federal / total ingresos	Cop. Federal / gastos en personal
1983	19.5	46.1
1984	18.5	33.0
1985	43.5	80.1
1986	39.9	79.7
1987	38.7	72.4
1988	39.9	70.1
1989	43.7	82.8
1990	44.3	71.8
1991	50.5	89.0
1992	49.7	92.9
1993	46.2	85.3
1994	46.6	85.2

Fuente: Secretaría de Hacienda

Como puede verse en el cuadro 12 las provincias han tendido a recaudar en concepto de recursos propios aproximadamente 2,46 puntos porcentuales del PBI en promedio desde 1980. Tal valor medio no es más que la resultante de no pocas oscilaciones a las que el poder recaudador de las provincias se ha visto expuesto. Estas profundas alteraciones prueban la excesiva inestabilidad que los estados provinciales enfrentaban a la hora de recaudar impuestos -incluso superior a la que padecía el estado central-; y que son la manifestación de las dificultades que las administraciones provinciales tienen para lograr cierta autonomía relativa.

## 12- Impuestos provinciales (en % del PBI)

Año	Inmobil.	Autom.	Sellos	Ing. Brut.	Otros	Total Pcias.	Total gral.
1980	0.64	0.26	0.52	1.55	0.24	3.22	17.66
1981	0.61	0.24	0.38	1.35	0.13	2.71	15.23
1982	0.51	0.19	0.26	1.18	0.10	2.24	13.14
1983	0.37	0.15	0.20	0.92	0.03	1.67	11.68
1984	0.57	0.23	0.19	1.11	0.03	2.14	12.33
1985	0.63	0.31	0.24	1.30	0.05	2.54	17.04
1986	0.64	0.26	0.34	1.55	0.06	2.85	17.47
1987	0.48	0.21	0.30	1.42	0.07	2.48	16.44
1988	0.50	0.20	0.21	1.19	0.06	2.17	14.39
1989	0.48	0.19	0.16	1.04	0.04	1.92	15.04
1990	0.60	0.25	0.18	1.14	0.11	2.31	14.56
1991	0.60	0.26	0.28	1.38	0.07	2.58	16.57
1992	0.63	0.27	0.33	1.85	0.16	3.24	19.62
80-92	0.56	0.23	0.28	1.30	0.09	2.46	15.47

Fuente: Secretaría de Hacienda

Como se deduce del cuadro 13, estas oscilaciones impactaban profundamente en la participación de la Nación y el conjunto de provincias a la hora de allegarse recursos; e hicieron depender a las provincias de manera creciente de los recursos obtenidos por la coparticipación. (Cf. cuadro 14)

### 13- Participación de Impuestos provinciales (en % del PBI)

Año	Inmobil.	Autom.	Sellos	Ing. Brut.	Otros	Total Pcias.	Total gral.
1980	3.62	1.47	2.94	8.78	1.36	18.23	100.00
1981	4.01	1.58	2.50	8.86	0.85	17.79	100.00
1982	3.88	1.45	1.98	8.98	0.76	17.05	100.00
1983	3.17	1.28	1.71	7.88	0.26	14.30	100.00
1984	4.62	1.87	1.54	9.00	0.24	17.36	100.00
1985	3.70	1.82	1.41	7.63	0.29	14.91	100.00
1986	3.66	1.49	1.95	8.87	0.34	16.31	100.00
1987	2.92	1.28	1.82	8.64	0.43	15.09	100.00
1988	3.47	1.39	1.46	8.27	0.42	15.08	100.00
1989	3.19	1.26	1.06	6.91	0.27	12.78	100.00
1990	4.12	1.72	1.24	7.83	0.76	15.87	100.00
1991	3.62	1.57	1.69	8.33	0.42	15.57	100.00
1992	3.21	1.38	1.68	9.43	0.82	16.51	100.00
80-92	3.62	1.49	1.81	8.40	0.58	15.90	100.00

Fuente. Secretaría de Hacienda



#### 14- Recursos impositivos propios y por Coparticipación en 1992

	Valor (Millones de \$ corrientes año 1992)			En %		
	Propios	Copart.	Totales	Propios	Copart.	Totales
BUENOS AIRES	2709	1894	4603	58.85	41.15	100.00
NEUQUEN	176	150	326	53.99	46.01	100.00
SANTA FÉ	763	771	1534	49.74	50.26	100.00
CÓRDOBA	720	766	1486	48.85	51.55	100.00
TIERRA DEL FUEGO	52	60	112	46.43	53.57	100.00
MENDOZA	253	360	613	41.27	58.73	100.00
RIO NEGRO	144	218	326	39.78	60.22	100.00
LA PAMPA	102	162	264	38.64	61.36	100.00
CHUBUT	68	136	204	33.33	66.67	100.00
ENTRE RIOS	206	421	627	32.85	67.15	100.00
SANTA CRUZ	62	136	198	31.31	68.69	100.00
SALTA	148	331	479	30.90	69.10	100.00
JUJUY	105	245	350	30.00	70.00	100.00
MISIONES	115	285	400	28.75	71.25	100.00
TUCUMÁN	150	410	560	26.79	73.21	100.00
SAN LUIS	52	197	249	20.88	79.12	100.00
SAN JUAN	73	292	365	20.00	80.00	100.00
CORRIENTES	63	321	384	14.41	83.59	100.00
LA RIOJA	30	179	209	14.35	85.65	100.00
CHACO	71	430	501	14.17	85.83	100.00
CATAMARCA	38	238	276	13.77	86.23	100.00
SGO. DEL ESTERO	47	356	403	11.66	88.34	100.00
FORMOSA	30	314	344	8.72	91.28	100.00
<b>TOTAL</b>	<b>6176</b>	<b>8670</b>	<b>14846</b>	<b>41.60</b>	<b>58.40</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda

De las 23 provincias sólo 2 -Buenos Aires y Neuquén- obtuvieron durante 1992 más recursos propios que los que les correspondieron por coparticipación. De las 21 provincias restantes, únicamente Santa Fe y Córdoba obtuvieron sus recursos de manera aproximadamente equilibrada de las dos fuentes posibles. Esto demuestra la extrema debilidad que la mayor parte de las provincias tenían para sanear sus finanzas y la profunda dependencia que poseían del estado central.

Pasando a estudiar la estructura tributaria del conjunto de las provincias, se observa, en primer lugar, que son cuatro los impuestos que explicaban el grueso de la recaudación provincial -Inmobiliario, Automotores, Sellos e Ingresos Brutos- y en segundo, que sólo dos de ellos Inmobiliario e Ingresos Brutos- han recaudado casi las tres cuartas partes de los tributos provinciales totales.

De todos los tipos de impuestos, es el que grava los Ingresos Brutos el que mayor peso ha tenido. Sin embargo el peso relativo varía considerablemente en cada provincia. Mientras que este impuesto represento en promedio durante 1992 el 55,54 % de los recursos provinciales propios; algunas jurisdicciones presentaban una exposición considerablemente mayor al promedio -4 provincias Santa Cruz, Chubut, Formosa y Neuquen, recaudaban más del 70 % de sus ingresos propios por este rubro.

**15- Participación en % sobre el total de recursos tributarios propios para el conjunto de las provincias.**

<b>Año</b>	<b>Inmobil.</b>	<b>Autom.</b>	<b>Sellos</b>	<b>Ing. Brut.</b>	<b>Otros</b>	<b>Total Pcias.</b>
1970	19.35	7.75	18.31	40.49	14.08	100.00
1971	19.49	8.05	19.07	40.25	13.14	100.00
1972	21.54	7.69	19.49	40.00	11.28	100.00
1973	21.16	7.41	21.76	39.15	11.11	100.00
1974	18.39	7.17	21.52	41.26	11.66	100.00
1975	22.45	13.27	31.63	13.27	19.39	100.00
1976	12.35	4.32	16.05	54.32	12.96	100.00
1977	17.99	4.84	15.57	53.98	7.61	100.00
1978	20.34	5.44	15.47	52.44	6.30	100.00
1979	19.79	8.56	15.51	49.47	6.68	100.00
1980	20.00	8.28	16.09	48.05	7.59	100.00
1981	22.70	8.92	14.05	49.46	4.86	100.00
1982	22.82	8.41	11.71	52.25	4.80	100.00
1983	22.01	9.33	11.94	54.85	1.87	100.00
1984	26.62	9.56	8.53	53.92	1.37	100.00
1985	25.15	12.13	9.47	51.18	2.07	100.00
1986	22.51	8.90	12.04	54.45	2.09	100.00
1987	20.18	8.43	11.75	56.02	3.61	100.00
1988	24.02	9.61	13.10	50.22	3.06	100.00
1989	24.07	9.88	12.96	50.62	2.47	100.00
1990	26.34	11.07	8.40	49.62	4.96	100.00
1991	23.53	10.13	11.11	53.59	2.29	100.00
1992	18.27	8.23	10.78	55.54	7.17	100.00

Fuente: Secretaría de Hacienda.

**16- Recaudación Tributaria de las provincias en 1992. (En % sobre recaudación propia total).**

Provincia	Inmobil.	Autom.	Sellos	Ing. Brut.	Otros	Total Pcias.
Cap. Federal	65.24	0.00	21.08	11.65	2.03	100.00
Buenos Aires	47.70	11.92	15.63	10.75	14.00	100.00
Catamarca	61.16	15.88	9.77	11.03	2.16	100.00
Córdoba	54.28	10.84	31.45	0.00	3.44	100.00
Corrientes	65.75	16.05	18.20	0.00	0.00	100.00
Chaco	67.92	13.08	2.51	0.00	16.49	100.00
Chubut	75.01	20.35	0.12	0.00	4.52	100.00
Entre Ríos	47.09	18.35	22.47	8.60	3.50	100.00
Formosa	70.42	19.72	5.79	0.02	4.04	100.00
Jujuy	68.19	13.93	15.12	0.00	2.75	100.00
La Pampa	45.84	22.36	18.23	12.34	1.22	100.00
La Rioja	67.56	16.64	9.82	5.55	0.43	100.00
Mendoza	58.02	17.88	11.16	10.81	2.13	100.00
Misiones	66.90	14.13	16.01	1.79	1.18	100.00
Neuquén	70.39	19.29	10.30	0.00	0.01	100.00
Río Negro	62.28	16.61	9.94	10.74	0.42	100.00
Salta	25.24	20.63	6.04	0.00	8.10	100.00
San Juan	46.18	23.16	8.91	8.28	13.47	100.00
San Luis	67.62	14.75	14.02	2.20	1.40	100.00
Santa Cruz	81.12	18.56	0.18	0.00	0.14	100.00
Santa Fe	53.60	21.27	23.44	1.03	0.66	100.00
Sgo. Del Estero	47.57	14.10	10.39	9.67	18.26	100.00
Tucumán	50.74	16.73	12.04	10.86	9.64	100.00
Subtotal	52.30	14.41	17.52	7.17	8.60	100.00
Tierra del Fgo.	55.53	7.85	0.12	0.00	36.50	100.00
<b>TOTAL</b>	<b>55.54</b>	<b>10.78</b>	<b>18.27</b>	<b>8.23</b>	<b>7.17</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda.

Al impuesto a los Ingresos Brutos le siguió en orden de importancia el impuesto Inmobiliario, con un promedio para 1992 de 18,27 % de la recaudación provincial propia. Aquí, nuevamente, las variaciones son importantes para cada jurisdicción. Sólo 3 provincias -Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos - y la Capital Federal superan el valor promedio mientras que el 42 % de las jurisdicciones -10 provincias- recaudan menos del 10% de sus recursos propios por este rubro.

Finalmente, el tercer impuesto en importancia fue el comúnmente conocido como Impuesto de Sellos. Incluso considerando que la Capital Federal no recauda

impuestos de este tipo, se ve que para 1992 representaron en promedio el 10,78% de la recaudación provincial propia total.

Jurisdiccionalmente las diferencias son considerables, incluso en 7 provincias -San Juan, La Pampa, Santa Fe, Salta, Chubut, Formosa y Neuquen- casi se duplica el peso relativo de este impuesto.

Respecto de la importancia relativa de cada provincia en el conjunto, se aprecia con claridad que no todas tienen la misma jerarquía. De las 24 jurisdicciones relevadas sólo dos de ellas -Buenos Aires y la Capital Federal- recaudan casi las 2/3 partes de los ingresos tributarlos propios totales- y las cuatro primeras elevan este valor a casi el 80%. Esta polarización tiende a mantenerse constante respecto del impuesto a Los Ingresos Brutos, a disminuir en relación con el impuesto a los Sellos, y a acentuarse para los impuestos Inmobiliarios y Automotores.

**16- Recaudación de las provincias por tipo de Impuesto. (En % sobre recaudación total del conjunto de provincias por impuesto).**

Provincia	Inmobil.	Autom.	Sellos	Ing. Brut.	Otros	Total Pcias.
Cap. Federal	29.19	0.00	28.67	35.18	7.03	24.85
Buenos Aires	31.81	40.97	31.68	48.40	72.28	37.04
Catamarca	0.26	0.35	0.13	0.31	0.07	0.23
Córdoba	8.82	9.08	15.54	0.00	4.32	9.03
Corrientes	0.90	1.13	0.75	0.00	0.00	0.76
Chaco	1.01	1.00	0.11	0.00	1.89	0.82
Chubut	0.85	1.19	0.00	0.00	0.40	0.63
Entre Rios	1.84	3.69	2.66	2.27	1.06	2.17
Formosa	0.39	0.57	0.10	0.00	0.17	0.31
Jujuy	0.74	0.78	0.50	0.00	0.23	0.60
La Pampa	0.76	1.92	0.92	1.39	0.16	0.93
La Rioja	0.30	0.37	0.13	0.16	0.01	0.24
Mendoza	4.11	6.52	2.40	5.17	1.17	3.93
Misiones	1.21	1.32	0.88	0.22	0.16	1.00
Neuquen	1.42	2.01	0.63	0.00	0.00	1.12
Río Negro	1.66	2.29	0.81	1.94	0.09	1.48
Salta	1.14	1.86	0.32	0.00	1.10	0.97
San Juan	0.69	1.79	0.41	0.84	1.56	0.83
San Luis	0.89	1.00	0.56	0.20	0.14	0.73
Santa Cruz	0.72	0.84	0.00	0.00	0.01	0.49
Santa Fe	8.56	17.50	11.37	1.11	0.82	8.87
Sgo. Del Estero	0.41	0.63	0.27	0.56	1.22	0.48
Tucumán	1.57	2.66	1.13	2.26	2.30	1.71
Tierra del Fgo.	0.74	0.54	0.00	0.00	3.79	0.74
<b>TOTAL</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda.

El cuadro 18 permite apreciar los resultados de un ejercicio que hemos realizado intentando cuantificar la presión impositiva propia relativa que cada estado provincial ejerce sobre su jurisdicción. Para el desarrollo de éste hemos relacionado la contribución que cada jurisdicción hace al PBI nacional -% del PBI jurisdicción / PBI nacional- y la que hace en términos de recursos tributarlos provinciales propios -% de los recursos propios apartados por cada jurisdicción / recursos tributarios propios para el conjunto de las jurisdicciones. Así, podemos observar que sólo 6 jurisdicciones -Capital Federal, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza y Santiago del Estero- realizan un esfuerzo superior al que en promedio realizan el conjunto de las provincias.

Cap. Federal	1.09
Buenos Aires	1.15
Catamarca	0.35
Córdoba	1.30
Corrientes	0.40
Chaco	0.86
Chubut	0.34
Entre Ríos	0.82
Formosa	0.55
Jujuy	0.54
La Pampa	0.90
La Rioja	0.41
Mendoza	1.23
Misiones	0.75
Neuquén	0.48
Río Negro	0.73
Salta	0.61
San Juan	0.79
San Luis	0.39
Santa Cruz	0.54
Santa Fe	1.06
Sgo. Del Estero	1.10
Tierra del Fuego	0.70
Tucumán	0.71
TOTAL	1.00

Fuente: Secretaría de Hacienda y CFI.

#### **IV. El federalismo fiscal y su impacto redistributivo:**

Por lo general las políticas públicas suelen estar motivadas por fines redistributivos. En este sentido, los programas para aliviar la pobreza, de provisión de servicios educativos, de salud pública, etc., tienen por objeto igualar las oportunidades de desarrollo personal para todos los individuos de una nación –no así la de igualar la distribución del ingreso per se. Las preguntas que deberíamos formularnos son pues las siguientes: ¿En qué forma el funcionamiento del federalismo fiscal y la descentralización de gastos e ingresos afecta el logro de estos objetivos? ¿Hasta qué punto los gobiernos subnacionales pueden participar de estos programas con un alto contenido distributivo?.

La alta movilidad de personas y de capitales que se da entre distintas regiones y localidades pone un freno a la posibilidad de que los gobiernos

subnacionales y en especial los gobiernos locales puedan implementar estos programas sociales financiándolos sólo con sus propios ingresos. Los individuos de altos ingresos que se sientan discriminados por el alto nivel de imposición requerido para apoyar dichos programas simplemente migrarán a localidades vecinas donde la presión que sobre ellos recae sea menor. De esta forma, las políticas de tipo redistributivo deben, por lo general, quedar en manos de niveles superiores de gobierno. Estos últimos cobrarán impuestos en todo el territorio y con estos fondos financiarán las transferencias a las regiones más pobres de forma de asegurar una oferta mínima de bienes -servicios- públicos y financiamiento para otros programas de asistencia.

¿Qué implicancias distributivas ha tenido en Argentina el federalismo fiscal? Efectivamente, el régimen de transferencias del gobierno central a las provinciales han tenido un fuerte sesgo redistributivo. Prueba de ello es la fuerte disparidad en términos de transferencias de ingresos per capita que se observa entre las provincias avanzadas por un lado y las provincias rezagadas por otro. Para tratar de cuantificar el efecto de estas acciones es que hemos desarrollado el ejercicio que exponemos a continuación.

Si bien por el momento la ley 23.548 -y sus modificatorias- establece la distribución secundaria de impuestos de origen nacional sin tener en cuenta indicadores objetivos -sociales, económicos, etc.- en la determinación de los criterios de reparto de los fondos públicos, todo parece indicar que esta forma de actuar será dejada de lado. Como freno a la discrecionalidad y al uso irracional de los fondos públicos, viene postulándose la necesidad de contar con indicadores de los requerimientos financieros de cada jurisdicción. Así, se promueve el retorno al uso de criterios objetivos para la asignación de los fondos coparticipables.

Debemos ser conscientes de que el uso de criterios objetivos no resuelve el problema de cómo elegir entre el conjunto de los posibles. Claramente esta es una cuestión política; donde el poder de la presión y la negociación tienen mucho que decir. Sin embargo, afirmar esto no reduce la importancia que tiene el contar con una evaluación de los impactos distributivos que puedan tener los diversos criterios posibles.

Dentro del conjunto de posibles indicadores, hemos escogido aquellos para los cuales existe información relativamente actualizada y abarcativa del conjunto de provincias y de la Capital Federal. Así, hemos relevado los siguientes:

- a. Producto Bruto Geográfico.
- b. Población total.
- c. Población con Necesidades Básicas Insatisfechas.
- d. Total de población de entre 3 y 24 años que asiste a establecimientos educativos.
- e. Pacientes en establecimientos oficiales de salud.
- f. Consultas médicas externas en establecimientos oficiales de salud.

- g. Producto Bruto Geográfico per capita.
- h. Tasa de mortalidad infantil por cada 1000 nacidos vivos.
- i. Presión impositiva propia provincial relativa.
- j. Porcentaje de recursos tributarios de origen propio sobre recursos tributarios totales.
- k. Empleados públicos por cada 100 habitantes.

Algunos de estos indicadores nos interesan en sus valores absolutos, como por ejemplo el total de población, el total de población con necesidades básicas insatisfechas, el total de población de entre 3 y 24 años que asiste a establecimientos educativos, el número de pacientes en establecimientos oficiales de salud y la cantidad de consultas médicas externas en establecimientos oficiales de salud. Otros, por el contrario, nos interesan en términos relativos: Producto Bruto Geográfico per capita, total de población con necesidades básicas insatisfechas en relación con el total de población provincial, tasa de mortalidad infantil por cada 1000 nacidos vivos, presión impositiva propia provincial relativa, porcentaje de recursos tributarios de origen propio y el número de empleados públicos por cada 100 habitantes.

Esta distinción entre importancia absoluta y relativa encuentra su razón de ser en el siguiente argumento: mientras que los indicadores del primer tipo dan una idea sobre los requerimientos absolutos de recursos para cada estado provincial -por ejemplo, si el número de personas que asisten a establecimientos educativos es elevado, y dado el papel importante que los estados provinciales tienen en la prestación del servicio educación, debería destinarse una mayor cantidad de recursos públicos para el estado que cuente con más alumnos-; los indicadores del segundo tipo dan una idea de cómo es la situación, en relación al indicador escogido, de cada estado provincial en particular respecto de los restantes -así, si se elige como criterio el propender a la igualdad regional de oportunidades, una provincia que tenga una menor proporción de personas en el proceso de educación -respecto del total de personas de edad relevante- debería recibir una mayor cantidad de fondos públicos.

Provistos de estos indicadores, podemos proceder a cuantificar el impacto potencial que en la distribución secundaria entre las provincias tendría el empleo de cada uno de ellos. Para este cálculo se ha procedido de la siguiente manera:

En relación con los indicadores absolutos, hemos dividido el número total de cada jurisdicción por el número total para el conjunto del país y multiplicamos a este último por 100. Así, el indicador absoluto de participación por el criterio de asignación de acuerdo con, por ejemplo, el número de población que vive en la provincia sería:

$$IAP = P \text{ Pcia.} / P \text{ País} * 100$$



donde

IAP es el Indicador Absoluto de Población,  
P Pcia es la población total de la provincia, y  
P País es la población total del país.

Respecto de los indicadores relativos -por lo general tasas o valores relativos- hemos asignado los recursos mediante el siguiente cálculo. En primer lugar tomamos, como base para la estimación, la distribución que le correspondería a cada jurisdicción de acuerdo al número de habitantes -igual coparticipación per capita- y hemos corregido estos valores de acuerdo con el número índice que surge de la relación entre el indicador para cada jurisdicción y para el promedio del país. De manera directamente proporcional a la tasa provincial de personas con necesidades básicas insatisfechas, a la tasa de mortalidad infantil por cada 1000 nacidos vivos, a la presión impositiva propia provincial relativa y al porcentaje de recursos tributarios propios. De modo inversamente proporcional al producto bruto geográfico per capita, a la relación entre personas que asisten a algún establecimiento educativo y la población total de referencia y, finalmente, al número de empleados públicos por cada 100 habitantes.

El cuadro A permite apreciar sintéticamente los resultados a los que hemos arribado; como así también dos columnas adicionales en las que se detallan: **a)** la participación que corresponde a cada jurisdicción de acuerdo con la ley de Coparticipación -distribución secundaria teórica-, **b)** el porcentaje de recursos coparticipados percibidos por cada jurisdicción en el 2000 -distribución secundaria efectiva-, a los recursos por coparticipación se le adicionan los Aportes del Tesoro Nacional. Esta información permite, en primer lugar, formarse una idea de la situación concreta de cada jurisdicción y, en segundo, es la herramienta básica para la cuantificación de los impactos esperables mediante el uso de criterios combinados.

## A. Indicadores objetivos para el cálculo de la distribución secundaria posible.

DIFERENCIAS		ABSOLUTAS			RELATIVAS						TRANSFERENCIAS				TRANSF TOTAL 2000	
CRITERIO		DEVOLUT.	PROPORCIONAL		PROGRESIVOS			EQUIDAD			EFICIENCIA					
NRO	PROVINCIA	PBG Particip. en % 1996	POBLAC Particip. en % 1998	TPNB Particip. en % 1998	TPQAE Particip. en % 1998	PEEODS Particip. en % 1997	CMEEODS Particip. en % 1999	POBLAC Corrector PBG p.c.	POBLAC Corrector TPNB	POBLAC Corrector TMI 1000	POBLAC Corrector POAEE	POBLAC Corrector PPR	POBLAC Corrector RP	POBLAC Corrector EP*100H		COPART. LEY 23548 1988
1	Cd. Bs.As.	22.80	9.08	3.23	8.22	10.28	11.99	2.89	3.23	6.27	7.83	9.86	17.32	8.98		0.00
2	Buenos As.	32.33	38.59	34.14	37.13	36.33	37.74	36.81	34.14	38.40	38.76	44.05	45.96	51.46	21.99	32.12
3	Catamarca	0.65	0.81	1.18	0.90	0.73	0.88	0.81	1.18	1.16	0.83	0.29	0.23	0.29	2.76	2.35
4	Córdoba	6.94	8.48	6.14	8.61	11.78	6.65	8.28	6.14	7.74	8.23	10.99	8.31	8.43	8.89	7.34
5	Corrientes	1.89	2.44	3.85	2.71	2.34	2.26	2.51	3.85	3.18	2.53	0.98	0.81	1.40	3.72	3.38
6	Chaco	0.96	2.57	5.12	2.61	1.98	2.95	5.52	5.12	3.78	2.97	2.19	0.74	1.76	5.00	4.04
7	Chubut	1.87	1.09	1.20	1.19	1.98	1.20	0.51	1.20	0.93	1.11	0.37	0.74	0.60	1.58	2.21
8	Entre Ríos	2.65	3.14	3.04	3.12	5.21	3.66	2.97	3.04	3.13	3.19	2.56	2.09	2.20	4.89	4.27
9	Formosa	0.57	1.24	2.42	1.39	0.86	1.27	2.17	2.42	1.69	1.29	0.67	0.22	0.46	3.65	3.19
10	Jujuy	1.11	1.58	2.86	1.98	2.19	2.12	1.78	2.86	2.32	1.52	0.85	0.96	0.82	2.85	2.60
11	La Pampa	1.04	0.80	0.51	0.72	0.83	1.53	0.49	0.51	0.73	0.84	0.71	0.62	0.42	1.88	1.96
12	La Rioja	0.58	0.68	0.94	0.76	0.40	0.59	0.63	0.94	0.80	0.67	0.28	0.20	0.20	20.7	2.74
13	Mendoza	3.20	43.4	3.88	4.23	4.08	2.62	4.69	3.88	3.23	4.53	5.30	3.62	4.25	4.18	4.21
14	Misiones	1.34	2.42	4.12	2.48	2.03	2.11	3.51	4.12	3.06	2.81	1.80	1.41	1.65	3.31	3.32
15	Neuquen	2.31	1.19	1.31	1.34	1.06	2.38	0.49	1.31	1.18	1.21	0.58	1.30	0.46	1.74	3.39
16	Río Negro	2.04	1.55	1.78	1.65	1.42	1.66	0.95	1.78	1.47	1.58	1.12	1.25	0.78	2.53	2.72
17	Salta	1.59	2.66	5.06	3.17	3.50	2.86	3.55	5.06	3.90	2.67	1.61	1.66	1.55	3.84	3.45
18	San Juan	1.05	1.63	1.63	1.72	1.23	1.74	2.00	1.63	1.62	1.65	1.27	0.66	0.99	3.39	3.07
19	San Luis	1.87	0.88	0.95	0.88	0.61	0.93	0.33	0.95	0.92	0.90	0.34	0.37	0.47	2.29	2.18
20	Santa Cruz	0.91	0.49	0.36	0.56	0.48	0.45	0.21	0.36	0.38	0.45	0.26	0.31	0.16	1.58	2.56
21	Santa Fe	8.40	8.58	7.26	8.36	7.01	7.15	7.00	7.26	8.50	8.38	9.02	8.64	8.54	8.95	7.43
22	Sgo. del Es	0.43	2.06	3.93	2.22	1.65	0.88	7.82	3.93	1.76	2.22	2.27	0.49	1.29	4.14	3.71
23	Tierra Fgo.	1.06	0.21	0.24	0.23	0.17	0.54	0.03	0.24	0.10	0.20	0.15	0.20	0.08	0.00	1.22
24	Tucumán	2.42	3.50	4.84	3.79	2.86	3.85	4.05	4.84	3.75	3.63	2.47	1.90	2.74	4.77	4.24
<b>TOT</b>		100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

PBG: Producto Bruto Geográfico

Poblac: Población

PNBI: Total de Población con Necesidades Básicas Insatisfechas

TPQAE: Total de Población que Asisten a Establecimientos Educativos

PEEODS: Pacientes en Establecimientos Oficiales de Salud

CMEEODS: Consultas Médicas Externas en Establecimientos Oficiales de Salud

PBGp.c: Producto Bruto Geográfico per capita

TMI 1000: Tasa de Mortalidad infantil por cada 1000 nacidos vivos

PIPR: Presión Impositiva Provincial Relativa

RIP: Recursos impositivos Propios

EP 100 H: Empleados Públicos por cada 100 habitantes

## **V. Federalismo fiscal:**

Tanto a la hora de discutir los problemas vinculados con el federalismo fiscal, como en el momento de buscar soluciones concretas, se manifiestan cuestiones propias de las ciencias económicas, pero también otras de carácter político. Mientras que desde la economía se ha buscado encontrar el grado óptimo de descentralización en las erogaciones e ingresos del estado, desde la política a menudo se ha luchado a brazo partido por la distribución de los recursos públicos. Así, ni la teoría económica ha encontrado una respuesta concluyente de validez general para las cuestiones atinentes al federalismo fiscal; ni la política ha sabido cristalizar una práctica generalmente válida y estable para distribuir las atribuciones y recursos del estado entre sus distintos niveles de gobierno. De este modo, las referencias que puede dar la teoría económica son contradictorias y no permiten aconsejar una política única. Antes bien, es muy probable que la manifestación concreta que adopte el federalismo fiscal en cada país, sea el resultado de tradiciones históricas y de influencias sociales en permanente renovación.

Así, todo intento de respuesta a este problema en nuestro país debe hacerse en el contexto de federalismo previsto ya desde la constitución histórica y legal del Estado Nacional; pero teniendo en cuenta la cambiante situación social que hoy enfrentan los gobiernos de provincia. Dado que históricamente ha quedado demostrado que el sistema que mejor resuelve los problemas de competencias legales, administrativas y presupuestarias propias de la política de ingresos públicos es un sistema mixto; no es sólo cuestión de dividir las atribuciones y potestades tributarias entre los distintos niveles de gobierno sino, lo que es aún más importante, de acordar cómo serán compartidas. Esto refuerza el carácter político del problema y, por ende, la resolución de éste requiere de la intervención del Congreso donde están representadas las Provincias y el Pueblo de las Provincias.

El estado debe ser entendido como un sistema integrado, compuesto por distintos niveles de gobierno que comparten los instrumentos de acción estatal y las funciones específicas. Por ende, no puede plantearse una reforma racional y profunda de la concepción y la praxis del federalismo fiscal en la Argentina sin tomar en cuenta la adecuación y modernización de las potestades tributarlas del Congreso de la Nación y su impacto sobre las provincias. Sólo la cooperación solidaria entre los distintos niveles de gobierno, el consenso y, la transparencia pueden garantizar una solución relativamente permanente a la cuestión de la asignación de responsabilidades e ingerencias en materia fiscal.

El primer ítem que debe actualizarse es la definición de las atribuciones de legislar en materia impositiva que cada nivel de gobierno posee. La conformación social de nuestro país, su composición regional y la asignación de las funciones entre los diferentes niveles del estado ha variado considerablemente desde mediados del siglo pasado. Por ende, resulta necesario tener en cuenta estas modificaciones en

todo intento de legislar en materia tributaria. Difícilmente puedan encontrarse argumentos históricos o económicos irrevocables para justificar la especialización de los diferentes niveles estadales en un o unos tipos de impuestos en particular. Aún más, cuando esto se ha intentado en nuestro país, la meta nunca ha sido alcanzada.

A modo de ejemplo podemos indicar el caso del impuesto al patrimonio neto. Por falta de actualización, el Congreso de la Nación tiene como atribución la potestad de legislar en materia de impuestos directos sólo por tiempo determinado (Art. 15° inc.2°). Sin embargo la practica impositiva ha hecho que se sucedan uno tras otros los "tiempo determinado", de donde el estado federal ha cuando menos relajado la concepción original -más restrictiva- del artículo. Ante este problema las alternativas son dos: o bien volver a la concepción original del artículo 75° inc. 2°-adaptando la realidad a lo formal-, o bien reconocerle a cada nivel de gobierno la potestad de legislar ampliamente en materia tributaria -adaptando lo formal a la realidad-. Tanto desde el punto de vista político, como desde el económico, la segunda es de las dos opciones la mejor. Así, nos hemos inclinado por esta última; aunque hemos contemplado la proscripción de la imposición múltiple para evitar que los contribuyentes sean sobreexigidos por una acción no coordinada ni consensuada de diferentes niveles de gobierno.

Si bien no puede cuestionarse la necesidad de reconstruir los ingresos públicos, debemos ser cuidadosos al encarar dicha tarea. Hasta el presente se ha hecho hincapié en la eficacia de los tributos, tendientes a recaudar más sin considerar los costos sociales de dicho comportamiento. Frente a esto, debemos hacer notar que, el problema principal a resolver, en lo referente a la capacidad del estado de proveerse de fondos, no es sólo una cuestión de cuánto se recauda sino, principalmente, de cómo se lo hace y de quién aporta los recursos. La equidad de los sistemas tributarios no puede por ningún motivo quedar subordinada a la eficiencia de los mismos. ¿De qué le sirve al estado de las mayorías ser eficiente en la transferencia de recursos desde los sectores más necesitados hacia los menos o, en el mejor de los casos reasignar entre los propios necesitados?.

En la medida en que la apropiación de recursos por parte del estado implica potencialmente un traslado de los mismos para distintos propósitos, la estructura tributaria sugiere prioridades y son los representantes del pueblo los encargados de interpretar las necesidades y prioridades de sus representados. Hoy más que nunca la dirigencia política debe tomar conciencia de que la tarea de legitimar el desamparo es una tarea poco fructífera no sólo por ser imposible, al menos si se desea preservar el sistema democrático sino, y fundamentalmente, por lo mezquino del fin perseguido. La tarea que hoy debe acometerse no es la de legitimar el desamparo sino la de terminar legítimamente con él. Es sabido que el único ámbito posible para una legitimidad duradera es el proceso democrático; pero este consiste no sólo en elegir periódicamente a nuestros representantes, sino también en que

éstos, una vez en sus funciones, cumplan con su deber de responder a nuestras necesidades.

Al ser el progreso social un proceso que necesita contemplar el sostenimiento de la vida, el desarrollo de la autoestima y un aumento de las posibilidades de elección cívicas, políticas, económicas y sociales, que debe ser construido día a día, la alternativa de no convalidar el desamparo no es sólo cuestión de utopía sino de necesidad sistémica que, como toda necesidad global, no responde a la coyuntura sino a la dinámica de evolución de las estructuras sociales.

El secreto para resolver estas cuestiones es tan antiguo como la humanidad. Las instituciones que quieren incentivar eficientemente las relaciones con los sistemas sociales o económicos, requieren inexorablemente de recursos generosos para ser portadoras del cambio social, de la modernización de las estructuras, y del desarrollo democrático. Toda propuesta que pretenda asegurar un ámbito para el desarrollo del estado democrático, como así también mejorar el papel de éste como promotor del progreso social, resultará inviable en la práctica si no se garantizan los recursos económicos que permitan su sustento material.

En síntesis, una vez reconocido el rol del estado democrático en el proceso de mejora de las capacidades productivas -materiales y sociales- de nuestro país, la discusión de su estructura de financiamiento ya no puede eludirse. Al ser el sistema de financiamiento un instrumento de control por medio del cual se articulan un conjunto de criterios económico-sociales para permitir la traducción en la práctica de un conjunto particular de valores y objetivos políticamente definidos, deben definirse claramente los ejes que, a nuestro entender, deberían guiar una propuesta de financiamiento progresiva. Estos son los principios de capacidad de pago y del beneficio.

El principio de capacidad de pago debe orientar la estructura de financiamiento de modo tal de lograr que los recursos provengan de aquellos que poseen una mayor habilidad para contribuir con una porción de su riqueza. Por su parte el principio del beneficio expresa la idea básica de que todos los que se benefician con algún servicio -y en especial aquellos que lo hacen gracias al estado- deben contribuir a su sostenimiento.

Los valores políticamente definidos que deberían orientar una propuesta de financiamiento democrática son el de igualdad -utilizar el sistema de financiamiento para promover un mayor grado de igualdad socioeconómica-, y el de justicia -tratar de manera similar a personas que se encuentren en situaciones similares. Mediante la aplicación de los principios mencionados en el párrafo anterior, podemos descomponer en dos el objetivo final que consiste en la construcción de un sistema de financiamiento equitativo. Equidad vertical: a mayor capacidad de pago, mayores contribuciones, y equidad horizontal- igual contribución a igualdad de condiciones.

Una vez llegados a este punto debemos romper con un falso mito que parece extenderse entre los argentinos, y que indica que sólo se benefician con la

acción estatal aquellos que la reciben de manera directa. De no ser así, corremos el riesgo de que la utilización del principio del beneficio termine generando un mayor grado de inequidad horizontal al ignorarse los impactos globales que el estado produce en la sociedad.

Frente a aquellos que defienden una estructura de financiamiento que recaiga exclusivamente sobre los beneficiarios directos de la acción estatal, creemos que, el principio del beneficio debe aplicarse de manera amplia y no de forma limitada, como hoy algunos lo proponen. Una vez aceptado el hecho de que el estado democrático beneficia a la sociedad como un todo, queda claro que debe ser ésta en su conjunto la encargada de costear los gastos que su mantenimiento requiere.

No nos caben dudas, el estado debe promover la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos. Cobra entonces relevancia el segundo de los valores que orienten nuestra propuesta: el de la igualdad. Igualdad que no implica sólo reducir las diferencias socioeconómicas mediante un sistema de gastos públicos eficiente y equitativo, sino también mediante un sistema de ingresos públicos que distribuya los costos del mantenimiento del estado y de sus políticas de acuerdo a la capacidad de pago.

La segunda cuestión que exige una toma de posición es la coparticipación de impuestos. Si bien este es un problema claramente político; la política no puede apartarse de la realidad sin tener que pagar los costos de tal acción. Afirmar esto nos conduce a reconocer la necesidad de: a) que sea en el Congreso Nacional donde comience la discusión sobre el régimen de coparticipación y b) que el régimen de coparticipación debe tener principios y leyes de movimiento claramente explicitadas; pero para que pueda adaptarse a la realidad -que no es otra cosa que el proceso de cambio, evolución y transformación permanente de las estructuras sociales-, resulta conveniente incorporar criterios dinámicos y objetivos para la distribución -anualmente y por ley del Congreso- de los recursos.

Dado que el Estado Federal ha tendido a concentrar la recaudación de los impuestos más boyantes, restringiendo de hecho -e incluso legalmente como con el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento- la posibilidad que los Estados Provinciales tienen de allegarse recursos tributarios de origen propio, y ante la descentralización de la prestación de los servicios públicos -sin el financiamiento correspondiente-, la discusión de un mecanismo solidario de coparticipación de impuestos ya no puede eludirse. Esto implica., como primera medida, la definición de la masa de impuestos coparticipables.

En la actualidad, y a consecuencia del artículo 4º, se dejan fuera de la coparticipación los derechos de importación y exportación. Esta medida, racional para la época en que fue dictada -dado que este tipo de derechos aportaban la mayor parte de los recursos tributarios y era el Estado Federal el que prestaba la mayor parte de los servicios públicos, no podía cuestionarse seriamente la racionalidad de tal medida-, ha quedado totalmente desactualizada al menos desde los años 30's. Si bien existen

en el presente argumentos suficientes para reservarle al Estado Federal la potestad de legislar sobre derechos que graven el comercio exterior, no podemos decir lo mismo respecto del monopolio de poder que éste tiene y por el cual se apropia exclusivamente de estos recursos. Aquí debemos distinguir claramente la función de "legislar sobre", del "derecho a percibir" una parte de lo recaudado.

Una vez acordada la masa de recursos a repartir, corresponde indicar la forma en que éstos deberían ser distribuidos entre los distintos niveles de gobierno - distribución primaria- y entre las distintas jurisdicciones de un mismo nivel -distribución secundaria.

Lo primero que debe decidirse es entre quiénes se repartirán los recursos. Esto nos lleva a tener que resolver la cuestión de la Capital Federal que está ausente de la Coparticipación Federal de Impuestos. Frente a este problema, creemos en la necesidad de reconocerle a la Ciudad de Buenos Aires, y a sus habitantes, el derecho de coparticipar en los fondos transferidos por el gobierno central. A pesar del temor que muchas Provincias tienen -en el sentido de que actuar de esta manera acentuaría aún más las inequidades entre la Capital Federal y el Interior- que se manifiesta como una fuerte resistencia a incorporar a la Ciudad de Buenos Aires en la Coparticipación; sólo el reconocimiento de la igualdad de derechos entre todos los habitantes del país permitirá resolver definitivamente esta cuestión.

Por supuesto, para definir la porción que le correspondería a la Ciudad de Buenos Aires en la Coparticipación, deberán tenerse en cuenta tanto la mayor capacidad tributaria relativa de la Ciudad como los niveles absolutos y relativos de pobreza en cada jurisdicción. Aún más, los recursos para la incorporación de la Capital Federal a la Coparticipación no deberían provenir de un recorte de los recursos grados a las Provincias sino, como ya se hizo en el caso de la provincialización de Tierra del Fuego, del Gobierno Nacional.

En relación con los montos que deberían corresponderle a cada nivel de gobierno, creemos que la acción más justa y equitativa consistiría en tomar como indicador para la distribución primaria las responsabilidades funcionales de cada nivel de gobierno. Sólo de esta manera podría asegurarse que cada nivel de gobierno tenga la misma oportunidad de satisfacer las necesidades de los habitantes. En este sentido, lo correcto sería reconocerle al Gobierno Nacional la prestación de los servicios básicos de justicia, defensa nacional, relaciones exteriores, etc. como así también las prestaciones del Sistema Nacional de Seguridad Social.

Aquí corresponde hacer un comentario adicional. Desde el momento en que asumió la administración Menem, las Provincias se han visto obligadas a transferir parte de los recursos que les corresponderían por la Coparticipación Federal de Impuestos para otros fines de carácter nacional como ser la atención de los jubilados. Caben aquí dos comentarios: 1) esto se hizo en una situación de emergencia y 2) esta emergencia debería solucionarse con criterios diferentes. Darle más recursos a los jubilados a costas de las Provincias, no resuelve el problema sino

que lo coloca en un contexto de pugnas permanentes entre los más necesitados. Sin duda el Estado Nacional no puede desentenderse de la situación que enfrenta la tercera edad; pero no nos parece correcto que lo haga a costas de los marginados de Buenos Aires, de Catamarca, del Chaco, de Formosa, de La Rioja, de Misiones, de Santiago del Estero, de Tucumán, etc. Existen razones, tanto económicas como políticas, para que los recursos para la atención de los jubilados provenga no de los que están tan necesitados como éstos, sino de los más y mejores recursos que el Estado Nacional pueda recaudar mediante un sistema de percepción de recursos para la seguridad social más justo, equitativo, eficaz y eficiente.

Respecto de la coparticipación secundaria, creemos que debe ser considerada como un instrumento prioritario de acción estatal para la promoción de la igualdad de oportunidades personales en todo el territorio de la Nación. Así, para determinar los porcentajes de participación de cada jurisdicción deberían tenerse en cuenta parámetros dinámicos objetivos que reflejen la posición relativa de cada jurisdicción respecto de los niveles absolutos de prestación de servicios, las responsabilidades funcionales de cada una y sus necesidades respecto de criterios de progresividad y de equidad.

**Palabras claves:**

- Federalismo fiscal
- Redistribución
- Coparticipación
- Criterios objetivos