

"Distribución Secundaria de la Coparticipación Federal de Impuestos"

Porto, Alberto

RESUMEN

La pregunta central de este trabajo es cual sería la distribución secundaria (entre Provincias) de la coparticipación federal de impuestos si se aplicaran los criterios -prorrrateadores y ponderadores- que cada Provincia utiliza dentro de su propio territorio, en las leyes de coparticipación provincial a las municipalidades. El análisis permite clasificar a las provincias en "perdedoras", "en situación de equilibrio" y "ganadoras" (con la ley 23548), según que el porcentaje esperado (el que le correspondería de aplicarse los criterios de cada provincia, ponderados según la importancia relativa de los regímenes provinciales de coparticipación municipal) sea mayor, similar o menor al establecido por la Ley 23548. Entre las perdedoras debe destacarse los casos de Buenos Aires y Mendoza, que obtendrían un porcentaje mayor aplicando los criterios (juicios de valor) de cualquier provincia; en el otro extremo, hay nueve provincias que, con los criterios de cualquier jurisdicción, les correspondería un porcentaje menor. Estos resultados pueden explicar porqué -a diferencia de lo que ocurrió con todas las leyes de coparticipación vigentes desde 1935 y es usual en distintos los países del mundo- los porcentajes de cada provincia no surgen, en la Ley 23548, de un procedimiento explícito y fundamentado de cálculo; tampoco se encuentra la fundamentación en el trámite parlamentario de la Ley. Si se considera la representación de cada provincia en el Congreso Nacional y las posibles alianzas entre las "ganadoras" y las que se encuentran "en situación de equilibrio" (que juntas reúnen el 79% de los Senadores y el 55% de los Diputados) se puede obtener una visión clara de las dificultades que habrá que vencer para construir un "nuevo federalismo" en la Argentina.

I. INTRODUCCION

El Régimen de Coparticipación Federal de impuestos en la Argentina. Principales características.

La organización del Sector Público Argentino -como ocurre en casi todos los países del mundo- comprende varios niveles de gobierno: Nación, Provincias y Municipalidades (Gráfico N°1). Los dos primeros niveles se estructuran en base a poderes Constitucionales; el tercero en base a poderes delegados (por la Nación, en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y por las Provincias, en municipalidades de provincias).

Una característica del Sector Público Argentino es la existencia de mayor descentralización de funciones (y, por consiguiente, del gasto del sector público), comparada con la descentralización de los recursos fiscales (Gráfico N°1). Esto implica que si, p.ej., el sector público global está financieramente equilibrado, el (los) nivel(es) superior(es) de gobierno será(n) "superavitario(s)" y el (los) nivel(es) inferior(es) "deficitario(s)". En esta situación, el (los) nivel(es) superior(es) debe(n) transferir parte del financiamiento hacia el (los) nivel(es) inferior(es). Aparecen en escena lo que en la Argentina son los "Recursos Provinciales de Jurisdicción Nacional" (el más importante es el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (RCFI), con más de medio siglo de existencia) y los "Recursos Municipales de Jurisdicción Provincial" (el más importante es el Régimen de Coparticipación Provincial de Impuestos (RCPI) vigente en todas las Provincias). La importancia de las transferencias de los niveles superiores a los niveles inferiores de gobierno en la Argentina se aprecia con los

GRAFICO No1

ESTRUCTURA DEL SECTOR PUBLICO ARGENTINO

1. Número de Unidades políticas por Niveles de Gobierno en la Argentina

<u>Nivel de Gobierno</u>	<u>Número de Unidades Políticas</u>
1. Gobierno Nacional	1
2. Capital Federal (Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires - Distrito Federal)	1
3. Provincias (incluida Tierra del Fuego)	23
4. Municipalidades de Provincia	<u>1.110</u>
TOTAL	1.135

2. Estructura del gasto público por niveles de Gobierno (excl. Seguridad Social)

	1970	1980	1988
Gobierno Nacional	52,7%	46,1%	44,4
Gobiernos Provinciales	33,6%	37,8%	40,4
Municipalidades de Provincias	9,1%	10,6%	10,6
Capital Federal	4,6%	5,5%	4,6

Fuente: Elaborado en base a datos de FIEL.

3. Estructura de los Ingresos Tributarios por Niveles de Gobierno (excl. Seguridad Social)

	1970	1980	1988
Gobierno Nacional	75,3%	70,2%	73,0
Provincias (incluida Capital Federal)	18,2%	23,4%	20,6
Municipalidades de Provincia	6,5%	6,4%	6,4

Fuente: Elaborado en base a datos de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

siguientes indicadores globales: el conjunto de Provincias financia alrededor de un tercio de las erogaciones con recursos propios (otro tercio es financiado con la "Coparticipación Federal"; el resto con otros aportes nacionales y endeudamiento); el conjunto de municipalidades financia alrededor del 45% de las erogaciones con recursos propios.

El poder tributario de la Nación y de las Provincias fue delimitado en la Constitución Nacional. A lo largo del tiempo pueden distinguirse tres etapas:

- (i) la etapa de separación de fuentes tributarias, hasta 1890; los impuestos sobre el comercio exterior eran recaudados por la Nación y los impuestos "internos" por las Provincias -y por la Nación en las jurisdicciones Federales (Capital Federal y Territorios Nacionales);
- (ii) la etapa de concurrencia (parcial) de fuentes tributarias, desde 1890 hasta 1934; la concurrencia se daba en los denominados "impuestos internos" sobre el consumo y la producción, que eran recaudados tanto por la Nación como por las Provincias;
- (iii) la etapa de centralización tributaria y coparticipación de la recaudación, que se inicia en 1935 y continúa en vigencia actualmente.

El poder tributario de las Municipalidades es delimitado en las Constituciones Provinciales y en las Leyes Provinciales que regulan el Régimen Municipal.

El grado de descentralización (de la Nación a las Provincias) ha aumentado a lo largo del tiempo. El gasto total de las Provincias, antes de los regímenes de

coparticipación, era equivalente a un cuarto del gasto global Nación-Provincias; en 1986 la relación había aumentado al 43% y en la década de los noventa será aún mayor debido a la transferencia de servicios nacionales (educación, salud, etc.). Simultáneamente ha aumentado la importancia del financiamiento provincial con fondos de origen nacional: antes de los regímenes de coparticipación, cada Provincia debía ajustar sus gastos a su restricción de recursos propios (salvo Aportes del Tesoro Nacional, de escasa significación cuantitativa); actualmente el 37,048% de la recaudación de impuestos coparticipables corresponde a las Provincias.

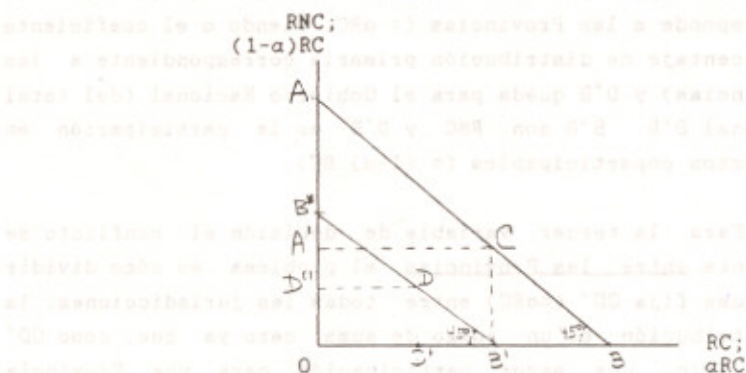
En el RCFI, tal como está estructurado en la Argentina, existen tres variables de decisión:

- (i) la definición de la masa coparticipable, o sea, el conjunto de impuestos que están comprendidos en el régimen;
- (ii) la distribución primaria, o sea, como se divide la recaudación total de impuestos coparticipables entre el Gobierno Nacional, por un lado, y el conjunto de Gobiernos Provinciales, por el otro lado; y
- (iii) la distribución secundaria, o sea, como se divide entre las jurisdicciones Provinciales, la parte de la recaudación total correspondiente al conjunto de Provincias.

La fijación de las tres variables de decisión implica conflictos. En los dos primeros casos el "conflicto" es entre la Nación, por un lado, y el conjunto de Gobiernos Provinciales, por el otro.

Con respecto a la masa coparticipable, el interés de la Nación es "sacar" impuestos (o porcentajes de la recaudación de los impuestos); el interés de las Provincias es exactamente el opuesto. Dado un cierto monto de recaudación total (de impuestos coparticipables y no coparticipables) de la jurisdicción Nacional la línea de conflictos puede visualizarse, como la recta de 45° AB en el Gráfico N°2

GRAFICO N° 2



RNC	=	Recursos no coparticipables
RC	=	Recursos coparticipables
RC+RNC	=	Recursos totales
a	=	% del total de RC correspondiente al conjunto de Provincias

OA = OB es la recaudación nacional total y cada punto sobre AB implica una distinta definición de la masa coparticipable. La Nación está interesada en el punto más próximo a A posible; las Provincias en cambio, en el punto más próximo a B. Supóngase que el conflicto se resuelve resultando el punto C con OA' (=B'B) como recursos no coparticipables (RNC) y OB' (=A'A) como recursos coparticipables (RC).

Para la segunda variable de decisión la línea de conflictos es, de ese modo, $B''B'$, que representa el monto total de recursos coparticipables. El interés de la Nación es ubicarse tan próximo a B'' como sea posible; el de las Provincias, en cambio, es aproximarse tanto como sea posible a B' . Supóngase que el conflicto se resuelve políticamente seleccionándose el punto D; del total recaudado por RC, la cantidad OD' corresponde al conjunto de provincias y $OD'' (=D'D = D'B')$ al Gobierno Nacional. Del total recaudado por todo concepto por el Gobierno Nacional (OB), OD' le corresponde a las Provincias ($= \alpha RC$, siendo α el coeficiente ó porcentaje de distribución primaria correspondiente a las Provincias) y $D'B$ queda para el Gobierno Nacional (del total nacional $D'B$, $B'B$ son RNC y $D'B'$ es la participación en impuestos coparticipables ($= (1-\alpha) RC$)).

Para la tercer variable de decisión el conflicto se presenta entre las Provincias; el problema es cómo dividir la suma fija OD' ($=\alpha RC$) entre todas las jurisdicciones; la redistribución es un juego de suma cero ya que, como OD' está fijo, una mayor participación para una Provincia implica necesariamente una menor participación para otra(s).

En A. Porto (1990) se concluye que la principal característica asociada con la masa coparticipable ha sido su fuerte inestabilidad; la de la distribución primaria ha sido su vuelco en favor de los gobiernos provinciales; y la de la distribución secundaria la de ser crecientemente redistributiva entre Provincias - fundamentalmente en contra de la Provincia de Buenos Aires. En términos del Gráfico N22 la característica de inestabilidad de la masa coparticipable significa que el punto concreto sobre AB (y, por consiguiente, la posición de la línea $B'B''$) ha variado su ubicación en el tiempo, en direcciones cambiantes; la segunda característica (sobre distribución primaria) significa que, dada la posición de la línea $B'B''$, el punto fue cambiando a lo largo del tiempo hacia B' ; la tercera (sobre distribución secundaria), que dado un importe a

distribuir entre las Provincias (OD' en el Gráfico), el porcentaje correspondiente a Buenos Aires fue disminuyendo - significativamente- a lo largo del tiempo.

II. DISTRIBUCION SECUNDARIA DE LA COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS

II.1. La distribución secundaria vigente y breve comparación con patrones de referencia alternativos.

Este trabajo aporta un conjunto de elementos de juicio sobre el tema de la distribución secundaria. Los trabajos disponibles concluyen -como se expresó antes- en destacar el carácter fuertemente redistributivo del régimen, con el costo (o la mayor parte del costo) siendo soportado por la Provincia de Buenos Aires. Para obtener ese resultado se han utilizado distintas medidas de referencia (ver Cuadro Nº1) que pueden considerarse como exógenas al régimen en el sentido de que si bien pueden ser, y en este caso particular son, el resultado indirecto de la política económica general y del régimen de coparticipación en particular, no pueden ser modificados en forma directa por éstos. Por ejemplo, si se toma como referencia a la población, su distribución geográfica está en alguna medida determinada por la coparticipación federal y otras variables fiscales, pero modificando éstos no cambia en forma directa e inmediata la localización de las personas. Además, las variables de referencia más usuales (población, producto bruto, necesidades básicas insatisfechas, etc.) están afectadas por un conjunto más amplio de variables no fiscales. Esas variables pueden considerarse también exógenas en el sentido de que constituyen un dato objetivo que no revela juicios de valor alternativos que, en definitiva, están incorporados en cualquier distribución secundaria de la coparticipación federal.

En el Cuadro N°1 se presentan los resultados de comparar la distribución secundaria de la coparticipación federal establecida en la ley vigente desde el 1-1-1988 (Ley 23548), utilizando como patrones de referencia los criterios de "igual coparticipación per-cápita", "igual presión distributiva sobre el producto bruto interno" e "igual coparticipación por hogar con necesidades básicas insatisfechas". La situación de desventaja de la Provincia de Buenos Aires surge muy claramente: recibe por habitante, un 49% menos que el habitante promedio del conjunto de provincias; recibe sólo el 50% de lo que se recauda en la Provincia en concepto de impuestos coparticipables (parte a ser distribuida entre las Provincias) y recibe por hogar con necesidades básicas insatisfechas, un 41% menos que el hogar promedio, con esas características, del conjunto de Provincias^{1/}.

II.2. La distribución secundaria de la Coparticipación Federal según los juicios de valor aplicados por cada Provincia dentro de su territorio (en la Coparticipación Provincial a Municipalidades). Comparación con la distribución secundaria de la Ley 23548.

La contribución del presente trabajo consiste en brindar elementos de juicio adicionales sobre la distribución secundaria de la coparticipación federal utilizando un enfoque alternativo al que se ha seguido hasta el presente. La pregunta a responder es: ¿Cuál sería la distribución entre Provincias de la coparticipación federal de impuestos si se aplicaran los criterios -prorrrateadores y ponderaciones- que cada Provincia utiliza dentro de su propio territorio? El punto de partida para realizar este ejercicio lo brinda la existencia en cada Provincia de un régimen de coparticipación Impositiva Provincial a sus

Municipalidades. Se expresó antes que el conjunto de Municipalidades del país financia con recursos propios el 45% del total de erogaciones; aproximadamente el 50% es financiado con recursos provenientes de jurisdicción Provincial, siendo la Coparticipación Impositiva Provincial el mecanismo más importante cuantitativamente. Al instrumentar ese régimen, cada provincia "revela" sus juicios de valor sobre la forma de distribuir-redistribuir territorialmente los recursos fiscales=/,

Por ejemplo, si una Provincia aplicara un criterio estrictamente devolutivo, "revelaría", p.ej., o que es indiferente en cuanto a las variaciones de "capacidad fiscal" y "necesidad fiscal" entre sus municipalidades o que considera que el instrumento "coparticipación" no es adecuado para corregir esas diferencias. Si, por otro lado, aplicara un criterio de "igualdad fiscal" (significando que le brinda a cada municipalidad la posibilidad de obtener el mismo nivel de gasto municipal per-cápita con igual presión tributaria municipal) "revelaría" un peso significativo del criterio redistributivo. En el primer caso la distribución secundaria de la coparticipación provincial debería efectuarse en relación directa a lo recaudado en cada Municipalidad; como generalmente esa información no está disponible se utiliza como variable sustituta el Producto Bruto Interno de la Municipalidad o alguna estimación de la "Capacidad Tributaria". En el segundo caso la distribución secundaria debería efectuarse no en forma directa sino en alguna forma que contemple la inversa del PBI o de la capacidad tributaria de cada municipalidad; uno de los objetivos del régimen sería "compensar" la debilidad de la base tributaria de las Municipalidades más pobres de la Provincia. O, si la diferencia entre jurisdicciones surge por diferencias en el costo de provisión del mismo servicio, podrían compensarse esas diferencias para lograr la "igualdad fiscal"; p.ej.: "compensar" los mayores costos que origina una mayor dispersión geográfica de la población, asignando una parte de la coparticipación en función directa

a la superficie de cada Municipalidad, o en función inversa a la densidad de población, etc.

Los ejemplos son lo suficientemente claros como para concluir que los prorrrateadores y las ponderaciones que cada Provincia adopta para su régimen de CPI "revelan" sus propios juicios de valor (o la forma de su Función de Bienestar) sobre redistribución territorial de recursos fiscales.

En el Cuadro NQ2 se presenta, para cada Provincia, los prorrrateadores y las ponderaciones utilizadas para el RCPI. Se ha utilizado la legislación vigente en cada jurisdicción en diciembre de 1984, por ser el último relevamiento realizado sobre bases homogéneas (Poncio (1986))^{3/}. En el Cuadro NQ3 se presentan estimaciones, para cada Provincia, de los prorrrateadores (o variables sustitutas) listados en el Cuadro NQ2.^{4/}

En el Cuadro NQ4 se calculan los porcentajes de distribución secundaria del RCPI utilizando los ponderadores y ponderaciones de cada Provincia.^{5/} Esa distribución podría denominarse "Distribución secundaria del RCPI según la Función de Bienestar de la Provincia "X"". Se agrega, para facilitar la comparación, la distribución resultante con la Ley vigente (RCPI Ley NQ 23548; columna 1). En la última columna, se calcula la distribución según la Función de Bienestar promedio del conjunto de Provincias. El factor de ponderación utilizado ha sido la importancia relativa del RCPI de cada Provincia (en 1988).^{6/}

III. ANALISIS DE LOS RESULTADOS.

Para evaluar los resultados se compara, para cada Provincia, el porcentaje establecido por la Ley 23548 (col. 1 del Cuadro No 4) -que se supone constituye un proyecto cierto- con el porcentaje esperado, que resulta de aplicar el juicio de valor (porcentaje) de cada Provincia, ponderado por la importancia relativa del RCPI de cada Provincia (dos últimas columnas del Cuadro No 4) -que se supone constituyen un proyecto incierto.^{7/} De acuerdo con los resultados del Cuadro No 4, las Provincias pueden clasificarse en los siguientes tres grupos:

(i) "Provincias perdedoras", o sea, aquellas para las que el porcentaje esperado es mayor que el porcentaje de la Ley 23548. En este grupo se encuentran Buenos Aires (el porcentaje esperado es 56% superior), Chubut (24%), Neuquén (22%) y Mendoza (12%).

(ii) "Provincias en situación de equilibrio", o sea, aquellas para las que el porcentaje esperado es similar al de la ley 23548. Se ubican en este grupo aquellas Provincias en las que la relación porcentaje esperado/porcentaje vigente varía entre más de 0,9 y menos de 1,1. Es el caso de Córdoba (la relación es igual a 0,98), La Pampa (1,00), Río Negro (0,96), Santa Cruz (1,09) y Santa Fe (1,02).

(iii) "Provincias Ganadoras", o sea, aquellas para las que el porcentaje esperado es menor que el de la Ley 23548. En este grupo se encuentran Catamarca (el porcentaje esperado es 40% inferior al vigente), Corrientes (23%), Chaco (42%), Entre Ríos (24%), Formosa (48%), Jujuy (24%), La Rioja (26%), Misiones (17%), Salta (14%), San Juan (36%), San Luis (26%), Santiago del Estero (35%) y Tucumán (22%).

En el grupo (i) deben destacarse los casos de Buenos Aires y Mendoza, que obtendrían un mayor porcentaje de coparticipación aplicando el juicio de valor de cualquier Provincia. La posición de estas dos Jurisdicciones no podría aceptarse apelando al "velo de ignorancia" (Rawls (1971)), que

considera las elecciones hechas por los individuos (en este caso las Provincias) cuando no tienen conocimiento de su posición inicial en la distribución de la propiedad (en este caso, en la coparticipación federal). En otros términos, Buenos Aires y Mendoza elegirían siempre el proyecto incierto, aún con aversión infinita al riesgo. En el extremo opuesto se encuentran Catamarca, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Misiones, San Juan, Santiago del Estero y Tucumán, que perderían con cualquier resultado del proyecto incierto -ya que obtendrían un menor porcentaje de coparticipación aplicando el juicio de valor de cualquier Provincia; aún siendo amantes infinitos del riesgo, preferirían el proyecto cierto.

Excepto en esos casos extremos, la elección de cada una de las otras Provincias del grupo (i), que no pierden en todos los casos (Chubut ganaría en tres y Neuquén en dos), elegirían el proyecto incierto dado que, aún con (alta) aversión al riesgo -función de utilidad del ingreso cóncava-, la utilidad esperada del proyecto incierto resultaría mayor que la utilidad del proyecto cierto. Las restantes Provincias del grupo (iii) que no siempre ganan (Jujuy perdería en un caso, La Rioja en tres, Salta en uno y San Luis en cuatro), no elegirían el proyecto incierto ya que, aún siendo (muy) amantes del riesgo -función de utilidad del ingreso convexa-, la utilidad esperada del proyecto incierto sería menor que la utilidad del proyecto cierto.

Para las Provincias del grupo (ii) la elección o no del proyecto incierto depende crucialmente de la forma de su función de utilidad del ingreso. Como el porcentaje esperado es similar al de la Ley 23548 no elegirían el proyecto incierto las Provincias con aversión al riesgo o neutrales y lo elegirían aquellas amantes del riesgo.

Los resultados obtenidos pueden utilizarse para apreciar las dificultades de sancionar un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos, que sustituya al de la Ley 23548.8/ Las Provincias del grupo (iii) -incluyendo Tierra del Fuego- cuentan con el 58% de los Senadores y el 35%

de los Diputados en el Congreso Nacional; si se agregan las del grupo (ii) los porcentajes aumentan, respectivamente, al 79% y 55.9%. Los resultados son útiles también para explicar porqué -a diferencia de lo que ocurrió con todas las leyes de coparticipación vigentes desde 1935 y es usual en todos los países del mundo que utilizan este instrumento fiscal- los porcentajes de participación correspondientes a cada Provincia, en la Ley 23548, no surgen de un procedimiento explícito y fundamentado de cálculo; la Ley fija directamente el porcentaje de cada Provincia sin encontrarse fundamentación ni en la propia Ley ni en el trámite parlamentario.

1/ Para más detalles ver A. Porto (1990), Cap. VII.

2/ El ejercicio que sigue tiene varias limitaciones de tipo conceptual (además de las inevitables de estimación). En primer lugar, el criterio de distribución no es independiente del tipo de gastos a financiar por la jurisdicción receptora; por ej., el gasto social podría ser mayor a nivel provincial que a nivel municipal y en ese caso, podría pensarse en mecanismos más redistributivos de la Nación hacia las Provincias, que de las Provincias hacia las Municipalidades. Los datos disponibles (Secretaría de Programación Económica (1993)) sugieren que el "gasto social y en recursos humanos" representa el 58% del gasto municipal y el 64% del gasto provincial (que se eleva al 72% si se incluyen los regímenes previsionales y las obras sociales provinciales). Con referencia a este punto, debe tenerse en cuenta también que la posibilidad de aplicar impuestos basados en el principio del beneficio puede también ser distinta entre los diferentes niveles de gobierno. En segundo lugar, en el ejercicio numérico, sólo se considera la parte del financiamiento municipal con recursos de origen provincial, pero el juicio de valor de cada provincia comprende también el "mix" (recursos propios sobre recursos de jurisdicción provincial) con el que se financian las municipalidades. Los datos disponibles revelan fuertes variaciones en el "mix" entre provincias: entre 21% y 94%, con un promedio del 39% en 1980; entre el 25% y el 96%, con un promedio del 39,5% en 1985. En un extremo, si el 100% del gasto municipal se financiara en todos los casos con coparticipación provincial, los resultados serían exactamente los del texto; en el otro extremo, si el 100% se financiara con recursos propios de cada municipalidad, la situación sería la que surge de la segunda columna del Cuadro No 1. Obsérvese que en este último caso, las "perdedoras" son las mismas que en el ejercicio del texto (Buenos Aires, Mendoza, Neuquén y Chubut) con el agregado de Santa Fe; Córdoba mantiene su clasificación y el resto sería "ganadoras". Los dos observaciones me fueron realizadas por el Licenciado L. Gasparini a quien agradecer esos y otros valiosos comentarios.

3/ Con posterioridad a esta fecha se produjeron modificaciones en varias Provincias. Se optó por considerar la situación a diciembre de 1984 por razones de homogeneidad. Datos para algunas Provincias, considerando las leyes de CPI actualmente vigentes, revelan que la situación descripta en el texto no se ha modificado.

4/ Excepto Tucumán, por lo expresado en la nota al Cuadro No 2.

5/ En muchos casos se simplificó el indicador de modo de facilitar los cálculos. Las simplificaciones no alteran los resultados.

6/ Relación entre la coparticipación provincial de impuestos de la Provincia i y la suma para el conjunto de Provincias (anteúltima columna del Cuadro No 4).

7/ En el análisis de esta Sección, se supone que las provincias se enfrentan a la elección entre el proyecto cierto y el proyecto incierto definidos en el texto. El proyecto incierto sería, por ejemplo, introducir en una urna 100 bolillas; 31 (con exactitud 30,9) con el nombre de Buenos Aires, 2 (2,4) con el nombre de Catamarca, etc. Se extrae una bolilla y se aplica a todas las jurisdicciones el porcentaje que le correspondería según el nombre de la bolilla extraída. El análisis está basado en la teoría de la elección de un consumidor bajo condiciones de incertidumbre (Friedman y Savage (1963)). Las ponderaciones utilizadas para el cálculo de los

porcentajes esperados podrían ser sustituidas por otras; por ejemplo, la que resultaría de la población de cada provincia, que se justificaría debido a que las leyes de los RCPI reflejarían las preferencias de los ciudadanos de cada provincia.

8/ El plazo de vigencia de la Ley 23548 fue fijado en dos años a partir del 1/1/1988, pero con una cláusula de prórroga automática en caso de no existir una Ley que la sustituya.

9/ Las provincias del grupo (iii) no elegirían el proyecto incierto; las del grupo (ii) no lo harían en el caso de aversión o neutralidad al riesgo. El proyecto incierto podría ser, en este caso concreto, simplemente "tratar" una nueva ley en el Congreso.

CUADRO No 1

COMPARACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA DE LA COPARTICIPACIÓN
FEDERAL DE IMPUESTOS CON PATRONES DE REFERENCIA

PROVINCIAS	PATRONES DE REFERENCIA		
	Igual Coparticipación per-cápita (1991)	Igual presión tributaria sobre el PBI (1988)	Igual Coparticipación por hogar con necesidades básicas insatisfechas (198)
CONJUNTO GOBIERNOS PROVINCIALES	100	100	100
AVANZADAS	66	61	76
- Buenos Aires	51	50	59
- Santa Fe	94	71	102
- Córdoba	95	91	114
- Mendoza	88	72	113
BAJA DENSIDAD	167	111	169
- Chubut	142	81	128
- Santa Cruz	287	182	395
- La Pampa	214	129	269
- Río Negro	146	118	127
- Neuquén	133	87	147
INTERMEDIAS	147	173	125
- San Juan	189	263	199
- San Luis	246	252	246
- Entre Ríos	141	183	121
- Tucumán	123	127	100
- Salta	131	158	100
RETRASADAS	183	322	128
- La Rioja	277	594	289
- Catamarca	307	418	260
- Corrientes	140	214	99
- Jujuy	162	200	111
- Misiones	125	261	99
- Chaco	184	357	113
- Sgo. del Estero	182	348	112
- Formosa	281	664	193

FUENTE: A. Porto: Federalismo Fiscal, Cuadros VI.1.1. (reelaborado en base a datos del Censo de Población de 1991), VII.1.2. y VII.1.3.).

CUADRO Nº 2

DISTRIBUCION SECUNDARIA DE LA COPARTICIPACION IMPOSITIVA

PROVINCIAL ENTRE MUNICIPALIDADES

Prorrrateadores y Ponderadores utilizados por cada Provincia

(PORCENTAJES)

PROVINCIAS	Población Directa	Población Inversa	Partes Iguales	Recursos Municip.	Erogac. Municip.	Otros	Observ.
Buenos Aires	65	-	-	-	-	35	(1)
Catamarca	33	-	33	33	-	-	(2)
Córdoba	65	10	25	-	-	-	(3)
Corrientes	98	2	-	-	-	-	(4)
Chaco	60	15	15	10	-	-	(5)
Chubut	80	-	20	-	-	-	(6)
Entre Ríos	22	-	36	21	21	-	(7)
Formosa	25	-	25	25	25	-	(8)
Jujuy	50	-	3	47	-	-	(9)
La Pampa	20	-	5	40	-	35	(10)
La Rioja	85	10	-	5	-	-	(11)
Mendoza	30	10	-	30	30	-	(12)
Misiones	20	-	20	-	-	60	(13)
Neuquén	20	-	20	60	-	-	(14)
Rio Negro	-	-	30	70	-	-	(15)
Salta	30	-	-	-	35	35	(16)
San Juan	30	-	-	50	-	20	(17)
San Luis	85	10	5	-	-	-	(18)
Santa Cruz	86	-	-	-	-	14	(19)
Santa Fe	40	-	30	30	-	-	(20)
Stgo del Estero	50	-	-	50	-	-	(21)
Tucumán	-	-	-	-	-	100	(22)

FUENTE: Poncio (1988) en base a la legislación vigente en cada Provincia en el mes de diciembre de 1984

NOTAS

- (1) PROVINCIA DE BUENOS AIRES: La columna "otros" incluye el 25% en forma proporcional a la inversa de la capacidad tributaria per-cápita ponderada de la población, y el 10% en proporción directa a la superficie de cada departamento. Se aplica a todos los fondos que se coparticipan (excluida la parte destinada a financiar hospitales municipales).

- (2) **PROVINCIA DE CATAMARCA:** Se aplica para la distribución entre las municipalidades del interior. La ciudad capital tiene una participación del 42% del total. No se aplica para la coparticipación del impuesto a los automotores.
- (3) **PROVINCIA DE CORDOBA:** Se utilizan solo para la distribución entre las municipalidades. Para las Comisiones de Fomento, la distribución es un 50% en forma directa a la población y un 50% por partes iguales. No se aplica para una parte de la distribución del impuesto sobre los ingresos brutos ni para el impuesto a los automotores.
- (4) **PROVINCIA DE CORRIENTES:** No se aplica para la participación del impuesto inmobiliario urbano, ni para el impuesto a los automotores.
- (5) **PROVINCIA DEL CHACO:** No se aplica para la participación del impuesto inmobiliario ni para la del impuesto a los automotores.
- (6) **PROVINCIA DEL CHUBUT:** Estos indicadores no se utilizan para la distribución de las regalías petroleras, ni para la de los impuestos inmobiliario y automotores. Las sumas ingresadas por contribuyentes sujetos al convenio multilateral se distribuyen un 30% en partes iguales y un 70% en proporción a la población.
- (7) **PROVINCIA DE ENTRE RIOS:** Se utiliza sólo para la coparticipación de los ingresos provenientes de impuestos nacionales.
- (8) **PROVINCIA DE FORMOSA:** No se utiliza para la distribución del impuesto a los automotores.
- (9) **PROVINCIA DE JUJUY:** No se utiliza para la distribución del impuesto a los automotores.
- (10) **PROVINCIA DE LA PAMPA:** La columna "otros" incluye el 20% en función de lo que cada comuna participe en el devengado anual por el impuesto a los automotores, y el 15% en proporción al acervo inmobiliario.
- (11) **PROVINCIA DE LA RIOJA:** No se utiliza para la participación del impuesto inmobiliario, que se efectúa un 90% en proporción a la población y un 10% en proporción inversa a la misma.
- (12) **PROVINCIA DE MENDOZA:** No se utiliza para la distribución de los impuestos inmobiliario y a los automotores. La participación de las regalías petroleras se realiza un 50% en función de esos indicadores, y un 50% en proporción a la producción de petróleo de cada departamento.
- (13) **PROVINCIA DE MISIONES:** La columna "otros" indica el porcentaje que se distribuye en proporción directa a la recaudación obtenida en cada municipio de los impuestos incluidos en el régimen. El sistema se realiza en todos los municipios con excepción de Puerto Iguazú.
- (14) **PROVINCIA DE NEUQUEN:** No se utiliza para el caso del impuesto a los automotores.
- (15) **PROVINCIA DE RIO NEGRO:** No se utiliza este criterio para la distribución de las regalías petrolíferas y gasíferas.
- (16) **PROVINCIA DE SALTA:** El porcentaje indicado en la columna "otros" se distribuye en base al costo de los servicios prestados por los municipios, entendiendo por tal al total de gastos de funcionamiento. No se aplica para el caso del impuesto a los automotores.
- (17) **PROVINCIA DE SAN JUAN:** El porcentaje indicado en la columna "otros" incluye el 10% en proporción per-cápita a la brecha de desarrollo entre cada departamento y el departamento capital, y el 10% en proporción a la diferencia entre la diferencia entre la densidad de población de cada departamento y la de la provincia.
- (18) **PROVINCIA DE SAN LUIS:** El sistema se aplica a todos los rubros coparticipados.

- (19) **PROVINCIA DE SANTA CRUZ:** El porcentaje indicado en la columna "otros" incluye el 5% en forma directamente proporcional a la diferencia de población entre cada municipio y la ciudad capital, y el 9% que se distribuye a razón del 1% a cada una de nueve municipalidades. No se aplica en los casos de los impuestos inmobiliarios y a los automotores.
- (20) **PROVINCIA DE SANTA FE:** Se utiliza solo para la distribución entre las municipalidades. Para las Comisiones de Fomento la distribución se efectúa un 80% en función de la población, y en 20% en partes iguales. No se aplica para la distribución de los impuestos inmobiliario y a los automotores.
- (21) **PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO:** Se aplica para la distribución de todos los impuestos provinciales, los ingresos de coparticipación federal y aportes del Tesoro Nacional.
- (22) **PROVINCIA DE TUCUMÁN:** Para las municipalidades del interior se utiliza un sistema de índices establecidos por la ley, que no tuvieron una base de cálculo reglamentada. La municipalidad de la ciudad Capital tiene un porcentaje directo, mientras que la parte que se asigna a las comunas se distribuye por partes iguales entre cada una de las categorías.

FUENTE: POMIC (1986).

CUADRO No. 3
ESTIMACIÓN DE LOS PRORRATEADORES POR PROVINCIAS
(EN PORCENTAJES)

PROV.	(1) Referencia Ley 23548	(2) Población Directa	(3) Población Inversa	(4) Partes Iguales	(5) Recursos Propios	(6) Gastos Ctes.	(7) Capacidad Tributaria (inversa)	(8) Superficie	(9) PBI	(10) Gastos de Funcionam.	(11) Brecha de Desarrollo	(12) Dispersión de Población
Buenos Aires	22.00	42.72	0.17	4.55	42.47	28.28	32.80	11.15	39.06	28.28	0.00	0.00
Catamarca	2.76	0.90	8.23	4.55	0.54	1.68	1.51	3.66	0.64	1.68	1.87	8.48
Córdoba	8.95	9.41	0.79	4.55	11.50	8.58	8.61	6.12	11.64	8.58	7.82	0.00
Corrientes	3.72	2.66	2.78	4.55	1.65	2.55	4.27	3.20	2.41	2.55	7.64	1.89
Chaco	5.00	2.72	2.72	4.55	1.21	3.31	4.80	3.61	1.95	3.32	9.70	2.45
Chubut	1.58	1.11	6.67	4.55	1.30	1.97	0.71	8.14	2.41	1.97	1.45	9.57
Entre Ríos	4.89	3.48	2.13	4.55	3.97	3.91	4.50	2.86	3.42	3.91	5.91	0.00
Formosa	3.65	1.30	5.70	4.55	0.46	2.39	2.88	2.61	0.55	2.39	4.17	6.01
Jujuy	2.84	1.75	4.23	4.55	1.49	2.79	1.60	1.93	1.55	2.79	4.86	1.65
La Pampa	1.88	0.88	8.42	4.55	2.17	1.40	0.86	5.20	1.10	1.40	0.77	9.23
La Rioja	2.08	0.75	9.87	4.55	0.39	1.85	1.18	3.25	0.38	1.85	1.63	8.77
Mendoza	4.18	4.77	1.55	4.55	4.96	4.73	4.10	5.40	5.98	4.73	4.27	1.24
Misiones	3.31	2.65	2.79	4.55	1.38	2.05	4.78	1.08	1.39	2.05	8.01	0.00
Neuquén	1.74	1.31	5.65	4.55	2.48	2.67	1.05	3.41	1.56	2.67	1.60	7.85
Río Negro	2.53	1.73	4.28	4.55	1.93	2.83	1.83	7.36	1.61	2.83	2.99	8.70
Salta	3.84	2.94	2.52	4.55	2.50	4.40	3.78	5.61	2.10	4.40	7.29	5.80
San Juan	3.39	1.79	4.14	4.55	0.98	2.73	2.21	3.25	1.47	2.73	3.44	4.69
San Luis	2.29	0.93	7.96	4.55	1.38	1.28	1.10	2.78	0.84	1.28	1.46	7.60
Santa Cruz	1.58	0.54	13.46	4.55	0.61	2.68	0.38	8.84	0.98	2.68	0.68	10.42
Santa Fe	8.90	9.48	0.78	4.55	12.96	11.53	6.83	4.82	13.59	11.53	7.19	0.00
Stgo del Estero	4.14	2.28	3.25	4.55	0.92	1.87	5.88	4.90	1.41	1.87	8.38	5.65
Tucumán	4.76	3.87	1.91	4.55	2.75	4.51	4.34	0.82	3.98	4.51	9.07	0.00

FUENTE Y METODO

- (1) Distribución secundaria de la ley 23548 (Distribución de referencia)
- (2) Por población (Censo 1991)
- (3) Según inversa a la población (Censo 1991)
- (4) Partes iguales
- (5) Según recaudación de recursos de jurisdicción provincial (Sec. Hacienda; dato de 1988)
- (6) Según erogaciones corrientes (Sec. Hacienda; dato año 1988)
- (7) Según inversa a la capacidad tributaria (CFI (1983))
- (8) Según superficie
- (9) Según Producto Bruto Interno de cada jurisdicción (CFI(1983))
- (10) Según erogaciones de funcionamiento (Sec. Hacienda; dato año 1988)
- (11) Según Brecha de Desarrollo calculada según el método de la Ley 20221/73, en base a datos del Censo Nacional de Población y Viviendas de 1980
- (12) Según Dispersión de Población calculada según el método de la Ley 20221/73, en base a datos del Censo Nacional de Población y Viviendas de 1980

CFI (1983): Distribución de la Coparticipación Federal de Impuestos,
Análisis y Alternativas; H. Muñoz Miñana y A. Porto (Director), Bs.As.

CUADRO No 4

CUADRO DE LA DISTRIBUCION SECUNDARIA EN EL R.C.F.I. EN ENSE A LOS
CRITERIOS UTILIZADOS POR UNHA PROVINCIA EN EL R.C.F.I.
Distribuciones Segun la Ley 23540, Segun cada Provincia y Segun el
Promedio del conjunto de Provincias (en porcentajes)

PROV.	REFERENCIA Ley 23540	BS AS	ENTRE	CORRIEN	CHACO	CHUBUT	ENTRE R	FORMOSA	JUJUY	LA PAMPA	LA RIOJA
Buenos Aires	22.00	37.08	79.91	28.92	41.87	30.59	35.09	25.89	29.51	41.46	39.43
Catamarca	2.76	1.59	2.00	2.55	1.05	2.51	1.63	2.30	1.92	0.84	1.62
Cordoba	8.95	8.88	8.49	7.33	9.24	7.60	8.44	7.92	6.51	10.25	10.79
Corrientes	3.22	3.12	2.95	3.14	2.66	2.86	3.04	3.11	2.85	2.24	2.26
Chaco	5.00	3.53	2.83	3.18	2.72	2.85	3.09	3.19	2.95	2.07	1.94
Chubut	1.58	1.71	2.32	2.82	1.22	2.48	1.79	2.57	2.23	1.30	1.61
Entre Rios	4.89	3.67	4.00	3.61	3.45	3.49	3.69	4.06	3.96	3.74	3.71
Formosa	6.65	1.02	2.10	2.55	1.38	2.36	1.95	2.52	2.17	1.00	0.86
Jujuy	2.84	1.73	2.59	2.70	1.80	2.51	2.31	2.92	2.64	1.71	1.71
La Pampa	1.89	1.31	2.53	2.55	1.03	2.69	1.61	2.58	2.25	1.59	1.65
La Rioja	2.00	1.11	1.90	2.61	0.94	2.65	1.51	2.27	1.88	0.70	0.67
Misiones	4.10	4.66	4.76	4.39	4.71	4.27	4.73	4.72	4.75	4.85	4.46
Mendoza	3.31	3.03	2.86	3.14	2.66	2.83	3.03	2.94	2.66	2.11	1.79
Neuquen	1.74	1.46	2.70	2.56	1.40	2.57	1.96	3.01	2.75	1.96	2.03
Rio Negro	2.53	2.32	2.73	2.69	1.78	2.55	2.29	3.02	2.76	1.91	1.91
Salta	3.84	3.42	3.33	3.30	2.93	3.08	3.26	3.75	3.60	2.78	2.55
San Juan	3.39	2.04	2.44	2.72	1.84	2.34	2.81	2.81	2.51	1.50	1.49
San Luis	2.29	1.16	2.29	2.54	1.07	2.57	1.65	2.40	2.03	1.25	1.26
Santa Cruz	1.58	1.33	1.90	2.84	0.80	3.09	1.34	2.45	2.09	0.69	1.64
Santa Fe	0.90	0.35	9.00	7.38	9.31	7.70	8.50	8.07	9.63	10.97	8.79
Sgo del Est.	4.14	3.45	2.58	2.95	2.50	2.63	2.74	2.72	2.40	1.71	1.54
Tucuman	4.76	3.60	3.72	3.84	3.83	3.57	4.01	4.01	3.92	3.37	3.62
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

* Metodo de calculo, datos basicos y fuente de los datos, explicitados en el texto.

CUADRO No 4 (continuación).
CÁLCULO DE LA DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA EN EL R.C.F.I. EN BASE A LOS
CRITERIOS UTILIZADOS POR CADA PROVINCIA EN EL R.C.P.I.
Distribuciones Según la Ley 23548. Según cada Provincia y Según el
Promedio del conjunto de Provincias (en porcentajes)

HENDOOZA	MISIONES NEQUEN	RIO NEG.	SALTA	SAN JUAN	SAN LUIS	SANTA C.	SANTA FE	STGO EST	R. COP	MUN	PROMEDIO PROVINCIAS
34.06	32.89	34.94	31.09	32.61	34.05	36.56	37.15	31.20	42.60	30.90	34.34
1.76	1.47	1.41	1.74	1.45	1.57	1.62	1.61	1.89	0.72	2.40	1.64
0.93	0.78	0.69	0.42	0.83	0.36	0.30	0.50	0.58	10.46	0.10	0.76
2.34	2.89	2.43	2.52	2.58	2.58	2.77	2.79	2.82	2.16	1.20	2.06
2.45	2.62	2.18	2.21	3.14	2.64	2.81	2.87	2.92	1.97	3.90	2.92
1.98	2.58	1.91	2.27	1.71	2.08	1.83	1.84	2.20	1.20	2.20	1.96
3.62	3.65	3.99	4.14	3.78	3.62	3.40	3.40	3.95	3.72	3.70	3.73
1.61	1.50	1.44	1.63	2.06	1.64	1.90	1.82	2.02	0.68	1.74	1.88
2.23	2.19	2.15	2.40	2.49	1.92	2.14	2.00	2.51	1.62	2.25	2.15
2.18	1.75	2.38	2.08	1.24	2.35	1.82	1.63	2.37	1.52	1.75	1.88
1.68	1.29	1.29	1.61	1.52	1.46	1.05	1.49	1.78	0.57	3.11	1.55
4.49	5.45	4.84	4.03	4.74	4.46	4.44	4.57	4.76	4.86	5.27	4.67
2.10	2.27	2.27	2.33	2.23	2.29	2.76	2.69	2.84	2.02	1.42	2.74
2.50	2.11	2.66	3.10	2.26	2.58	1.91	1.93	2.53	1.90	2.66	2.13
2.38	2.22	2.41	2.72	2.50	2.65	2.12	2.33	2.63	1.83	3.10	2.42
3.21	2.75	3.00	3.11	3.96	3.44	2.99	3.23	3.69	2.72	4.32	3.29
2.06	1.86	1.86	2.05	2.45	1.84	2.17	2.19	2.36	1.39	1.97	2.18
1.87	1.60	1.92	2.33	1.17	1.88	1.81	1.59	2.15	1.16	0.82	1.70
2.50	1.61	1.38	1.79	2.04	1.56	2.04	1.40	1.76	0.58	3.66	1.73
10.27	10.96	10.58	10.44	10.92	10.04	8.37	8.56	9.05	11.22	13.32	9.05
1.85	2.21	1.92	2.01	1.99	2.55	2.49	2.66	2.55	1.60	2.81	2.70
3.53	4.07	3.33	3.29	4.32	3.44	3.71	3.74	3.74	3.31	0.00	3.70
100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

* Método de cálculo, datos básicos y fuente de los datos, explicitados en el texto.

CUADRO No 5

DISTRIBUCION SECUNDARIA DE LA COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS
SEGUN LA FUNCION DE BIENESTAR PROMEDIO DEL CONJUNTO DE PROVINCIAS
COMPARACION CON LA DISTRIBUCION SECUNDARIA DE REFERENCIA (LEY 23548)

DISTRIBUCION SECUNDARIA			
PROV.	Ley 23548	Función Bienestar PROM. CONJUNTO PROV.	RELACION
	(1)	(2)	(2)/(1)
Buenos Aires	22.00	34.34	1.56
Catamarca	2.76	1.64	0.60
Córdoba	8.95	8.76	0.98
Corrientes	3.72	2.86	0.77
Chaco	5.00	2.92	0.58
Chubut	1.58	1.96	1.24
Entre Ríos	4.89	3.73	0.76
Formosa	3.65	1.88	0.52
Jujuy	2.84	2.15	0.76
La Pampa	1.88	1.88	1.00
La Rioja	2.08	1.55	0.74
Mendoza	4.18	4.67	1.12
Misiones	3.31	2.74	0.83
Neuquen	1.74	2.13	1.22
Río Negro	2.53	2.42	0.96
Salta	3.84	3.29	0.86
San Juan	3.39	2.18	0.64
San Luis	2.29	1.70	0.74
Santa Cruz	1.58	1.73	1.09
Santa Fe	8.90	9.05	1.02
Stgo del Estero	4.14	2.70	0.65
Tucumán	4.76	3.70	0.78

REFERENCIAS

A.B. Atkinson y J.E. Stiglitz (1980): Lectures on Public Economics, McGraw Hill.

FIEL (1990): El Gasto Público en la Argentina, 1960-1980, Buenos Aires.

M. Friedman y L.J. Savage (1948): "Estudio de las elecciones que implican un riesgo a la luz de la teoría de la utilidad", versión en castellano en G.J. Stigler y K.E. Boulding (1963): Ensayos sobre la teoría de los Precios, Aguilar, Madrid.

R.D. Poncio (1988): Coparticipación Municipal, estudio realizado para el Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires.

A. Porto (1990): Federalismo Fiscal. El caso Argentino, Ed. Tesis, Buenos Aires.

A. Porto (1992): "Distribución secundaria (entre provincias) de la coparticipación federal de impuestos. Elementos adicionales para evaluar la situación de la Provincia de Buenos Aires", La Plata, Mayo 1992.

J. Rawls (1971): A Theory of Justice, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Secretaría de Hacienda de la Nación (1988): Sector Público. Esquema de Ahorro-Inversión-Financiamiento, Buenos Aires.