

Evaluación de la viabilidad económica de una propuesta de ordenamiento fiscal

*García, María Laura*¹

*Vera, María Luz*²

Abstract

En el libro “Una Vacuna contra la Decadencia” de Giordano, Seggiaro y Colina (2021) se plantea que el largo ciclo de involución productiva y social que sufre la Argentina está íntimamente asociado al mal funcionamiento del sector público. A partir de ello, el libro desarrolla un conjunto de propuestas tendientes, entre otras, al ordenamiento tributario y funcional. El eje central es la eliminación de superposiciones. El presente documento procura avanzar en el análisis de ordenamiento del sector público, tanto en lo tributario como en lo funcional, evaluando la viabilidad económica de las propuestas efectuadas en el mencionado libro. La combinación de unificación de impuestos, una nueva distribución de competencias tributarias, la transferencia de gastos nacionales en funciones provinciales a las provincias y la reducción de gastos nacionales que no responden a funciones esenciales del Estado, permite generar una conformación del Estado más compatible con los objetivos de solvencia financiera y mayor capacidad y calidad de gestión pública. El nuevo esquema, comparado con el actual, es más simple, más alineado con los mandatos constitucionales y del cual se derivan mejores incentivos. Como resultado del análisis, particularmente importante es que se logra, para la mayor parte del país, la correspondencia fiscal, es decir que cada jurisdicción es responsable de recaudar los impuestos que necesita para financiar sus gastos. La excepción son las zonas menos desarrolladas del país, para las cuales se contempla un “Fondo de Convergencia” y sobre el cual la presente investigación hace aportes importantes para su diseño y dimensionamiento.

Palabras claves: Federalismo, Relaciones Intergubernamentales, Sistema Tributario, Distribución de Funciones.

Clasificación JEL: H21, H5, H7, H77.

¹ Instituto para el Desarrollo Social Argentino (IDESA); Arturo M. Bas 136, Piso 4 - Of. B, Córdoba Capital, CP: X5000AEH. Tel: 0351-4271271. E-mail: lalugarcia@gmail.com.

² Instituto para el Desarrollo Social Argentino (IDESA); Arturo M. Bas 136, Piso 4 - Of. B, Córdoba Capital, CP: X5000AEH. Tel: 0351-4271271. E-mail: maluvera@gmail.com.

Contenido

1. Introducción	3
2. Ordenamiento tributario.....	5
2.1. Las competencias tributarias por nivel de gobierno según la Constitución ..	5
2.2. Las competencias tributarias por nivel de gobierno en la práctica	6
2.3. Propuesta sobre cómo abordar el ordenamiento tributario	9
2.4. Impacto económico del ordenamiento tributario en el federalismo fiscal ...	11
3. Ordenamiento funcional	15
3.1. La organización del Estado según la Constitución	16
3.2. El funcionamiento del Estado en la práctica	17
3.3. El desorden del Estado nacional	19
3.4. Propuesta de ordenamiento funcional	27
4. Viabilidad económica de la propuesta de ordenamiento fiscal.....	29
4.1. Impacto económico del ordenamiento fiscal a nivel vertical.....	29
4.2. Impacto económico del ordenamiento fiscal a nivel horizontal	30
5. Reflexiones finales	31
6. Bibliografía	32

1. Introducción

En el libro “Una Vacuna contra la Decadencia” de Giordano, Seggiaro y Colina (2021) se plantea que el largo ciclo de involución productiva y social que sufre la Argentina está íntimamente asociado al mal funcionamiento del sector público. Al abordar los factores causales, los autores argumentan que desde hace décadas diferentes gobiernos fueron contribuyendo a una conformación donde prevalecen los solapamientos entre niveles de gobierno. Las superposiciones, tanto de tributos como de funciones, son claves para explicar la insolvencia financiera y la baja calidad de la gestión pública.

El sistema tributario se integra con más de 160 tributos administrados desde los tres niveles de gobierno. Fruto de que cada jurisdicción ejerce amplias potestades tributarias, por un mismo hecho imponible, un mismo ciudadano es obligado a pagar varios impuestos. El resultado es un complejo entramado, con elevados niveles de burocratización y evasión. La principal consecuencia es el alto impacto distorsivo que se genera, tanto desde el punto de vista de los desincentivos en contra de la producción, la inversión y la generación de empleos, como desde la consecuente distribución del ingreso.

En materia funcional también prevalecen las superposiciones entre niveles de gobierno. Que varios organismos se aboquen a las mismas funciones tiene decisivos impactos negativos sobre la calidad de la gestión pública. Por diferentes vías esta conformación solapada contribuye a explicar la enorme brecha que la población percibe entre el esfuerzo que demanda el financiamiento del Estado a través del pago de impuestos y la baja cantidad y calidad de servicios que produce el sector público.

A partir de este diagnóstico el libro desarrolla un conjunto de propuestas tendientes al ordenamiento tributario y funcional. El eje central es la eliminación de superposiciones. Para ello se toman como referencia los criterios fijados por la Constitución Nacional en materia de distribución, entre niveles de gobierno, de las potestades tributarias y funcionales del sector público. Esto genera una organización más simple y racional que permite establecer una conformación superadora respecto a la situación actual. Particularmente importante es que se gana en correspondencia fiscal, es decir que cada jurisdicción tienda a financiar sus gastos con los impuestos que ella misma recauda.

Las propuestas que plantea el libro son muy disruptivas y tienen asociados complejos desafíos en el campo político, jurídico y financiero. Esto motiva la necesidad de desplegar esfuerzos en términos de un desarrollo más detallado de las reformas y una evaluación de su viabilidad política, jurídica y económica. El presente documento va en esa línea de investigación, procurando aportar elementos que contribuyan a delinear una arquitectura consistente y a evaluar la viabilidad económica de las propuestas.

En función de estos objetivos, el documento se divide en 3 grandes apartados, presentados a continuación de esta introducción. El primero de ellos hace referencia al reordenamiento tributario. En este apartado se presentan, en primer lugar, los resultados de una estimación de origen y destino de los recursos producidos en el año 2021 por el sistema tributario nacional y subnacional, lo que intenta caracterizar al sistema tributario actual. Incluye el análisis tanto a nivel de la relación nación-provincias (distribución vertical) como entre provincias (distribución horizontal). Luego, esta descripción de la situación bajo las reglas fiscales actuales se compara con una simulación de la situación resultante de aplicar las reformas propuesta en el libro “Una Vacuna contra la Decadencia”. Básicamente, la propuesta consiste en la unificación de todos los impuestos en tres tributos medulares (IVA, impuesto a los ingresos e impuesto al

patrimonio) y la aduana, un nuevo mecanismo de distribución de potestades tributarias entre jurisdicciones y la consecuente desaparición del régimen de coparticipación.

El segundo apartado refiere al reordenamiento funcional. En éste se presenta, también en primer lugar, una caracterización del estado de situación actual en materia de gasto público nacional. A partir de la ejecución del año 2021, se caracteriza el gasto público nacional a partir de algunos de los clasificadores presupuestarios, para conocer cómo se asigna el gasto nacional, a qué funciones se destina, bajo qué modalidad, etc. Luego, en base a la información disponible, se procura desagregar de manera aproximada tres tipologías de erogaciones de naturaleza muy diferentes y que son claves desde el punto de vista del ordenamiento funcional: 1. Gasto nacional en funciones nacionales (seguridad social, defensa, relaciones internacionales, infraestructura interprovincial, etc.); 2. Gasto nacional en funciones provinciales (es decir, erogaciones que sostienen intervenciones nacionales que se involucran en funciones provinciales); 3. Gasto nacional a reconsiderar (intervenciones nacionales que merecen ser críticamente evaluadas porque no responden a funciones esenciales que tiene que cumplir el Estado). Como cierre de este apartado, el gasto nacional en funciones provinciales es desagregado geográficamente a nivel de cada provincia de cara a que, en el marco del ordenamiento, dejen de formar parte del gasto nacional y sean asumidos en su totalidad por cada provincia.

Presentados los resultados de simulación de las propuestas de reordenamiento tributario y funcional del libro, el tercer apartado muestra los ganadores y perdedores del cambio propuesto, tanto a nivel de la relación nación-provincias, como entre provincias. La combinación de unificación de impuestos, una nueva distribución de competencias tributarias, la transferencia de gastos nacionales en funciones provinciales a las provincias y la reducción de gastos nacionales que no responden a funciones esenciales del Estado, permite generar una conformación del Estado más compatible con los objetivos de solvencia financiera y mayor capacidad y calidad de gestión pública. El nuevo esquema, comparado con el actual, es más simple, más alineado con los mandatos constitucionales y del cual se derivan mejores incentivos. Particularmente importante es que se logra, para la mayor parte del país, la correspondencia fiscal, es decir que cada jurisdicción es responsable de recaudar los impuestos que necesita para financiar sus gastos.

La excepción son las zonas menos desarrolladas del país, para las cuales se contempla un “Fondo de Convergencia” y sobre el cual la presente investigación hace aportes importantes para su diseño y dimensionamiento. Se trata de una herramienta que tiene como fin compensar, en el punto de partida, las pérdidas generadas para algunas provincias por el ordenamiento tributario y funcional propuestos. De esta manera, se evitan situaciones traumáticas, ya que cada provincia tiene garantizado un financiamiento similar al actual. Dado que la idea subyacente es que el Fondo tienda a reducir sus dimensiones a medida que se ejecutan planes que acorten las brechas de desarrollo, se prevé alimentarlo con impuestos que gradualmente sean eliminados (por ejemplo, el impuesto al cheque).

Como cierre del documento se presentan las principales conclusiones de la investigación, y se delinear reflexiones y lineamientos que ayuden a profundizar el análisis y perfeccionar la propuesta.

2. Ordenamiento tributario

En Argentina, la Constitución Nacional, ya en su redacción original de 1853, abordó el tema tributario amoldado al contexto de esa época. Dado un sector público relativamente pequeño y una economía fuertemente integrada al mundo, se contempló financiar al Estado nacional con los tributos administrados por la aduana y a los gobiernos locales con los tributos internos. Este esquema funcionó relativamente bien por más de medio siglo.

Pero el contexto experimentó profundos cambios, ya que el sector público creció en tamaño y complejidad y el comercio exterior fue perdiendo peso en la economía debido a las crisis y cambios en el contexto internacional y a políticas internas más proclives al proteccionismo. Esto desbarajustó e hizo inviable el esquema originalmente previsto en la Constitución.

Giordano, Seggiaro y Colina (2021) sostienen que frente a esto no hubo un replanteo basado en una estrategia consistente y razonable, sino que, al ritmo de los cambios de contexto, se fueron improvisando una sucesión de medidas impulsadas por las crecientes necesidades fiscales de los tres niveles de gobierno, que fueron modelando el esquema actualmente vigente.

En este contexto, sostienen que es imperioso asumir el desafío de ordenar el sistema tributario. Para ello apelan a lo que técnicamente se denomina “separación de fuentes” y que en la práctica implica que el ciudadano debe pagar un solo impuesto por cada hecho imponible, independientemente de cuál sea el nivel de gobierno que lo administre.

2.1. Las competencias tributarias por nivel de gobierno según la Constitución

Siguiendo a Altavilla (2019), de acuerdo al texto constitucional actual (es decir, luego de la reforma de 1994), el gobierno federal puede establecer derechos de importación y exportación como competencia permanente y excluyente; como competencia excepcional y con limitaciones de plazo y alcance, impuestos directos; y como competencia concurrente con las provincias, impuestos indirectos.

Las provincias, por su parte, pueden establecer como competencia concurrente con el gobierno federal, impuestos indirectos; como competencia permanente, impuestos directos; y como competencia prohibida, derechos de importación y exportación.

Como puede observarse en la Figura 1, el poder tributario de las provincias es, desde el punto de vista constitucional, muy amplio. Las provincias pueden establecer, sin limitación alguna, impuestos directos e indirectos, es decir, cualquier tipo de impuestos internos: impuestos al consumo, al patrimonio, sobre la renta, la seguridad social, etc.

Figura 1. Distribución constitucional de competencias tributarias

	Impuestos	Nación	Provincias
Internos	Directos	Excepcional, por tiempo determinado Art. 75, inc. 2°	Propia y permanente Art. 121
	Indirectos	Concurrente 1994: Art. 75, inc. 2°	Concurrente 1994: Art. 75, inc. 2°
Externos	Derechos aduaneros	Propio, permanente y exclusivo Art. 4 y 75, inc. 1°	Prohibido Arts. 9 a 12 y 126

Fuente: Altavilla (2019).

2.2. Las competencias tributarias por nivel de gobierno en la práctica

De acuerdo al texto constitucional, siguiendo a Altavilla (2019), las provincias pueden establecer todo tipo de impuestos directos e indirectos. La ambigüedad y vaguedad del texto constitucional además no pone reparos a la superposición impositiva, es decir, cuando dos o más niveles de gobierno establecen los mismos impuestos, sobre el mismo territorio y sobre la misma población.

No obstante, las consecuencias perniciosas de la múltiple imposición llevaron a que los niveles de gobierno coordinaran entre sí sus competencias tributarias. Como consecuencia de estas coordinaciones, surgió el primer régimen de coparticipación federal de impuestos. Desde entonces existieron tres regímenes troncales, que fueron sufriendo modificaciones en aspectos cruciales a través de la firma de pactos fiscales.

El régimen actual está establecido por la Ley 23.548 de 1988. Este régimen significó la mayor concentración de recursos fiscales en manos del gobierno nacional, ya que mientras más impuestos se incluyan en la masa coparticipable, menor es el ámbito sobre el cual las provincias pueden ejercer su poder tributario, ya que pesa sobre ellas la prohibición de establecer impuestos análogos a los coparticipables. Actualmente, existen 28 impuestos vigentes a nivel nacional, mientras que las provincias solo recaudan cuatro impuestos.

2.2.1 Origen de los recursos

Así como desde la perspectiva de la constitución nacional, las provincias tienen una competencia tributaria bastante amplia, desde el punto de vista de la coordinación fiscal intergubernamental a través de acuerdos inter jurisdiccionales, las provincias han visto (y aceptado) la constricción de su competencia tributaria a prácticamente su mínima expresión. Esta tendencia se ve exacerbada, además, por los distintos pactos fiscales firmados desde 1990 hasta la actualidad (Altavilla, 2019).

En el Cuadro 1 se aprecia que en el año 2021 la recaudación tributaria de origen nacional y provincial y las cargas sociales nacionales ascendieron a USD 130.640 millones. De ese total el 87% (USD 113.423 millones) son recursos de origen nacional, en tanto que el 13% restante (USD 17.217 millones) son de origen provincial.

Del total de recursos, el 49% (USD 63.478 millones) son recursos tributarios internos de carácter indirecto, que en virtud del mandato constitucional se trata de una competencia tributaria compartida entre nación y provincias. No obstante, en la práctica existe un fuerte sesgo hacia los tributos administrados por nación, con una relación cercana al 80/20 en términos de recaudación, en lugar de 50/50.

Un 23% (USD 29.616 millones) son recursos tributarios internos directos, entre los cuales debieran tener una predominancia los de origen provincial, aunque en la práctica ocurre lo contrario. La recaudación de impuestos directos de origen provincial ascendió a USD 2.546 millones en 2021, en tanto que los de origen nacional totalizaron USD 27.070 millones en el año 2021. Es decir que las provincias administran sólo el 8,6% de este tipo de impuestos.

Siguen en orden de importancia los recursos tributarios al comercio exterior, que dan cuenta del 11% del total (USD 13.573 millones) y son facultad exclusiva del gobierno

nacional, y finalmente las cargas sociales nacionales, que explican el 18% restante y generaron recursos por un total de USD 23.793 millones en el año 2021.

Cuadro 1. Recursos tributarios según origen por tipo

Año 2021 - En millones de dólares corrientes y en % del total

Recursos	Origen de los recursos					
	Provincias		Nación		Total	
	En mill. USD	% del total	En mill. USD	% del total	En mill. USD	% del total
Rec. Tributarios Internos - Indirectos	14.671	11%	48.807	37%	63.478	49%
Rec. Tributarios Internos - Directos	2.546	2%	27.070	21%	29.616	23%
Rec. Tributarios Externos	0	0%	13.753	11%	13.753	11%
Contribuciones Seg. Social	0	0%	23.793	18%	23.793	18%
Total	17.217	13%	113.423	87%	130.640	100%

Fuente: Elaboración propia en base a DNAIF y DNAP.

2.2.2 Destino de los recursos

Las sucesivas modificaciones introducidas a la Ley 23.548 y los regímenes especiales de reparto de recursos impositivos son la causa de que exista una distribución prácticamente diferente para cada impuesto importante. En esto, no se cumple la distribución implicada por la Ley 23.548: 58,76% para las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), 40,24% para la Nación y 1% para el fondo de ATN.

En ese sentido, los recursos de origen nacional pueden clasificarse en tres categorías según sea el destino de su producido: coparticipados, con asignación específica y no coparticipados.

En el Cuadro 2 se aprecia que los impuestos **coparticipados** ascendieron a USD 63.085 millones y equivalen al 48% del total de recursos impositivos, aduaneros y de seguridad social del año 2021. Dentro de este grupo los principales son IVA y Ganancias, sumados a bienes personales, internos y otros.

Las jurisdicciones subnacionales recibieron el 56% del total de recursos coparticipados, A su vez, dentro de los coparticipados, recibieron el 59% del Impuesto a las Ganancias y de los Impuestos Internos, respectivamente; el 53% del IVA, el 60% de la recaudación del Impuesto a los Bienes Personales y el 46% de otros impuestos coparticipados.

Por otro lado, el 10% del total recaudado (USD 12.792 millones) corresponde a impuestos con **asignación específica**, es decir que tienen un destino predeterminado por una ley especial que los excluye de la masa coparticipable. Entre ellos se encuentran el impuesto a los débitos y créditos bancarios, a los combustibles líquidos, el impuesto para una Argentina inclusiva y solidaria (PAIS), el componente impositivo del Monotributo y el adicional de emergencia sobre los cigarrillos.

En cuanto a su destino, el 90% de su producido es recibido por el estado nacional y sólo el 10% se asigna a las provincias. Entre los impuestos con afectación específica las jurisdicciones subnacionales recibieron el 26% del producido del Impuesto a los Combustibles Líquidos y el 30% del componente impositivo del monotributo.

Finalmente, los recursos de origen nacional **no coparticipados** totalizaron USD 35.547 millones en 2021 (29% del total) y se componen de las contribuciones a la seguridad social y los derechos aduaneros (Cuadro 2). En este caso el 100% de los recursos corresponden a las arcas del fisco nacional.

Cabe mencionar que en el año 2021 la nación contó también con los recursos del “Aporte Solidario Extraordinario”, por un total de USD 2.579 millones, pero no son tenidos en cuenta en el presente informe por tratarse de un recurso excepcional, no estructural, cuya inclusión distorsiona el análisis de la situación actual y la propuesta.

Considerando los recursos tanto de origen nacional como provincial, las jurisdicciones subnacionales contaron en 2021 con un total de USD 54.695 millones (antes de coparticipar a municipios), de los cuales 31% son propios y 69% son administrados por nación. Esta suma equivale al 42% del total de recursos nacionales y provinciales recaudados en 2021. La nación recibió el 58% restante, USD 75.946 millones en el año 2021.

Cuadro 2. Recursos tributarios y cargas sociales según origen y destino por tipo

Año 2021 - En millones de dólares corrientes y en % del total

Origen	Impuesto	Destino				Total	en % del total
		Provincias	en % del total	Nación ⁷	en % del total		
Origen provincial	Ingresos brutos	12.974	10%	0	0%	12.974	10%
	Patrimoniales	2.546	2%	0	0%	2.546	2%
	Sellos + otros	1.697	1%	0	0%	1.697	1%
	Sub total Provinciales	17.217	13%	0	0%	17.217	13%
Origen nacional	Coparticipados						
	IVA ¹	17.383	13%	15.410	12%	32.793	25%
	Ganancias	14.236	11%	9.955	8%	24.191	19%
	Bienes personales ²	1.730	1%	1.149	1%	2.878	2%
	Internos ³	1.581	1%	1.105	1%	2.686	2%
	Otros coparticipados ⁴	248	0%	288	0%	536	0%
	Sub total Coparticipados	35.178	27%	27.907	21%	63.085	48%
	Con asignación específica						
	Débitos y créditos bancarios	0	0%	7.736	6%	7.736	6%
	Combustibles	865	1%	2.524	2%	3.389	3%
	PAIS	0	0%	1.149	1%	1.149	1%
	Monotributo - impositivo	97	0%	227	0%	325	0%
	Cigarrillos	0	0%	193	0%	193	0%
	Sub total Asignación Específica	963	1%	11.829	9%	12.792	10%
	No coparticipados						
	Aportes personales	0	0%	9.609	7%	9.609	7%
	Contrib. patronales	0	0%	14.185	11%	14.185	11%
Derechos aduaneros ⁵	0	0%	13.753	11%	13.753	11%	
Sub total No Coparticipados	0	0%	37.547	29%	37.547	29%	
Sub total Nacionales	36.140	28%	77.283	59%	113.423	87%	
Compensación							
Consenso Fiscal 2017 ⁶	1.337	1%	-1.337	-1%	0	0%	
Total	54.695	42%	75.946	58%	130.640	100%	

Notas: 1/ El 89% se distribuye según Ley 23.548 (coparticipación) en tanto que el 11% tiene asignación específica a la seguridad social. 2/ El 93,73% se distribuye según Ley 23.548 (coparticipación) pero sin formar parte de la masa coparticipable, en tanto que el 6,27% tiene asignación específica a provincias con cajas previsionales no transferidas. 3/ El Impuesto Interno sobre los Seguros no se coparticipa, sino que se asigna 100% al Tesoro Nacional. 4/ Incluye Transferencias de Inmuebles, Premios de Juegos, Capital cooperativas, Ganancia mínima presunta, Apuestas en efectivo, Internos (sin seguros), Dióxido de Carbono inc. J, k y l e Intereses pagados. 5/ La Tasa de Estadística y los derechos de importación tienen asignación específica dentro de la APN, siendo que la mayor parte del producido se asigna al tesoro nacional, por lo que a los fines prácticos se los expone junto a los derechos de exportación como ‘no coparticipado’. 6/ Son recursos del Tesoro Nacional que éste transfiere a las jurisdicciones subnacionales en virtud de los incisos a), b), d) y e) del Consenso Fiscal del año 2017. 7/ Incluye lo destinado al tesoro nacional, al ANSES y al Fondo de ATN.

Fuente: Elaboración propia en base a DNAIF y DNAP.

2.3. Propuesta sobre cómo abordar el ordenamiento tributario

La propuesta del libro de Giordano, Seggiaro y Colina (2021) consiste en cambiar el mecanismo de distribución de competencias tributarias, pasando del actual régimen de coparticipación, a un sistema de separación de fuentes entre niveles de gobierno, tal como estaba previsto originariamente en la Constitución de 1853.

Para ello sugieren escalar las experiencias unificadoras de impuestos impulsadas desde la Provincia de Córdoba a todo el sistema tributario, pero advierten que hacerlo requiere diálogo político entre jurisdicciones para arribar a acuerdos sostenibles.

La meta es tender, siguiendo las mejores prácticas, a un sistema tributario basado en tres grandes tipologías de impuestos internos: los que gravan el consumo, los que se aplican sobre los ingresos y los que recaen sobre la riqueza.³ No son las únicas fuentes de financiamiento del Estado, pero deberían ser los pilares, tal como ocurre en los países bien organizados.

En el caso concreto del sistema tributario argentino, la unificación de impuestos nacionales y provinciales en tres impuestos troncales sería del siguiente modo (Cuadro 3):

- **Impuesto al Consumo.** Unificar los impuestos sobre el consumo de bienes y servicios en general, y sobre consumos específicos en particular, en un solo impuesto, que sería un IVA o Impuesto a las Ventas subnacional, elevando la alícuota para compensar la pérdida de recaudación derivada de la eliminación de los otros impuestos (Ingresos Brutos, Sellos, Monotributo e Internos).
- **Impuesto a la Riqueza.** Unificar los impuestos que gravan el patrimonio: Inmobiliario y Automotor en las provincias, Bienes Personales en nación.
- **Impuesto a los Ingresos.** Fusionar el Impuesto a las Ganancias con los Aportes Personales a la Seguridad Social.
- **Sin cambios.** Incluye a los siguientes recursos: Aduaneros, Contribuciones Patronales a la Seguridad Social, Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios, Impuesto a los Combustibles Líquidos y al Dióxido de Carbono, Impuesto PAIS, Adicional de emergencia sobre los Cigarrillos y otros menores.

En cuanto a la administración y distribución de los recursos tributarios, se sustituye el mecanismo de coordinación de potestades tributarias actual, basado en la coparticipación federal de impuestos, por el de separación de fuentes, reasignando potestades tributarias de manera exclusiva a nación y a las provincias (incluida CABA), respectivamente.

En términos económicos, el reordenamiento tributario se plantea de forma tal que la distribución vertical permanezca casi inalterada respecto del escenario base. No obstante, se prevé la creación de un “Fondo de Convergencia” para atender los desequilibrios horizontales que pudieran producirse con el cambio, de modo tal que se pueda garantizar que ninguna provincia reciba menos de lo que recibió en el año 2021, considerando los recursos tributarios recibidos por todo concepto (coparticipación federal y asignaciones específicas de recursos de origen nacional e Ingresos Brutos, Sellos y Patrimoniales de origen provincial).

³ Temas vinculados al diseño de cada uno de estos impuestos se esbozan en el libro “Una vacuna contra la decadencia”.

Cuadro 3. Lineamientos de la propuesta de ordenamiento tributario

Situación actual			Propuesta ordenamiento				
Recurso tributario	Origen	Tipo	Recurso tributario	Asignar competencia tributaria a Nación	Asignar competencia tributaria a Provincias	Asignar al Fondo de Convergencia	Observación
Ganancias	Nacional	Coparticipado	Impuesto sobre los Ingresos	X			
Aportes personales SS	Nacional	No coparticipado		X			Se fusiona con Ganancias
IVA	Nacional	Coparticipado	Impuesto al consumo		X		Se incrementa su alícuota
Internos	Nacional	Coparticipado			X		Se sustituye por IVA
Monotributo	Nacional	Asignación específica			X		Se sustituye por IVA
Ingresos Brutos	Provincial	NC			X		Se sustituye por IVA
Sellos y otros	Provincial	NC			X		Se sustituye por IVA
Bienes Personales	Nacional	Coparticipado	Impuesto a la Riqueza		X		
Inmobiliario y Automotor	Provincial	NC			X		Se fusiona con Bienes Personales
Contribuciones patronales SS	Nacional	No coparticipado	Contribuciones patronales SS	X			
Recursos Aduaneros	Nacional	No coparticipado	Recursos Aduaneros	X			
Débitos y Créditos Bancarios	Nacional	Asignación específica	Créditos y Débitos Bancarios			X	
Combustibles Líquidos	Nacional	Asignación específica	Combustibles Líquidos			X	
PAIS	Nacional	Asignación específica	PAIS			X	
Otros impuestos ^{/1}	Nacional	Coparticipados y asignación específica	Otros impuestos ^{/1}			X	
Adic. Cigarrillos	Nacional	Asignación específica	Adic. Cigarrillos			X	

Notas: /1 Incluye Transferencias de Inmuebles, Premios de Juegos, Capital cooperativas, Ganancia mínima presunta, Apuestas en efectivo y online, Internos (sin seguros), Seguros, Dióxido de Carbono inc. J, k y l y otros menores. NC: No corresponde.

Fuente: Elaboración propia.

Bajo estos lineamientos, esta sería la distribución de competencias tributarias resultante (Cuadro 3):

- **Provincias.** Administran y reciben el producido del Impuesto al Consumo y del Impuesto a la Riqueza.
- **Nación.** Administra y recibe los recursos producidos por el Impuesto a los Ingresos, los Derechos Aduaneros y las Contribuciones Patronales a la Seguridad Social.
- **Fondo de Convergencia:** Integrado por recursos provenientes del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios, Impuesto a los Combustibles y al Dióxido de Carbono, Impuesto PAIS, Adicional de emergencia sobre cigarrillos y otros menores.

2.4. Impacto económico del ordenamiento tributario en el federalismo fiscal

2.4.1 Impacto económico en la distribución vertical (relación nación-provincias)

En el Cuadro 4 se aprecia que con la propuesta de ordenamiento el sistema tributario quedaría conformado por cuatro bloques de recursos tributarios troncales. El más importante en términos de recaudación es el Impuesto al Consumo, que tendría un producido de USD 50.475 millones a valores corrientes del 2021, que sería distribuido entre las jurisdicciones subnacionales. Sigue en orden de importancia el Impuesto a los Ingresos, cuya recaudación totaliza USD 33.800 millones a valores del año 2021, y que tendría por destino las arcas del Estado nacional. El Impuesto a la Riqueza, por su parte, generaría recursos por USD 5.425 millones, a valores del 2021, con destino a las arcas provinciales. Por último, dentro de los restantes recursos tributarios destacan las contribuciones patronales y los derechos aduaneros, con una recaudación de USD 27.938 millones con destino a la nación, y el resto de recursos con asignación al Fondo de Convergencia, por un total de USD 13.003 millones, ambos referidos al año 2021.

En síntesis, en base a la recaudación tributaria del año 2021, la propuesta planteada para reordenar el sistema tributario genera una ganancia para las provincias en su conjunto en detrimento de la nación, del orden de los USD 1.205 millones. Esta cifra equivale a un 2% de los recursos tributarios que recibieron las provincias en el año 2021, que ascendieron a USD 54.695 millones. Bajo el esquema propuesto las provincias hubiesen recibido en igual periodo un total de USD 55.900 millones.

Por el contrario, la Nación recibió recursos en 2021 por un total de USD 75.946 millones y bajo el esquema reordenado hubiese recibido USD 61.738 millones, es decir un 19% menos, que en términos económicos equivale a USD 14.208 millones (Cuadro 4).

El remanente sería asignado al Fondo de Convergencia, por un total de USD 13.003 millones.

Cuadro 4. Impacto económico del ordenamiento tributario en la distribución vertical de recursos tributarios

Año 2021 - En millones de dólares corrientes

Recurso tributario	Denominación actual	Destino de los recursos			
		Provincias	Nación ^{/2}	Fondo de Convergencia	Total
Impuesto sobre los Ingresos	Ganancias		24.191		24.191
	Aportes personales SS		9.609		9.609
	Sub total Imp. a los Ingresos		33.800		33.800
Impuesto al consumo	IVA	32.793			32.793
	Internos	2.686			2.686
	Monotributo	325			325
	Ingresos Brutos	12.974			12.974
	Sellos y otros	1.697			1.697
	Sub total Imp. al Consumo	50.475			50.475
Impuesto a la Riqueza	Bienes Personales		2.878		2.878
	Inmobiliario y Automotor		2.546		2.546
	Sub total Imp. a la Riqueza		5.425		5.425
Otros	Contribuciones patronales SS		14.185		14.185
	Derechos Aduaneros		13.753		13.753
	Créditos y Débitos Bancarios			7.736	7.736
	Combustibles Líquidos			3.389	3.389
	PAIS			1.149	1.149
	Otros impuestos ^{/1}			536	536
	Adic. Cigarrillos			193	193
	Sub total Otros		27.938	13.003	40.941
Total	Total propuesta ordenamiento	55.900	61.738	13.003	130.640
	Situación actual	54.695	75.946	0	130.640
	Diferencia nominal	1.205	-14.208	13.003	0
	Diferencia en %	2%	-19%		0%

Fuente: Elaboración propia.

2.4.2 Impacto económico en la distribución horizontal (entre provincias)

Con el nuevo orden tributario las provincias tendrían dos fuentes de ingresos bien diferenciadas, que son el "Impuesto al Consumo" y el "Impuesto a la Riqueza". Para distribuir el producido de esos recursos tributarios entre las jurisdicciones subnacionales⁴ es necesario definir un criterio razonable, que cumpla con dos premisas: por un lado, arribar a un resultado que se aproxime lo más posible al statu quo; por otro lado, generar incentivos para que las provincias se apropien de las políticas económicas y tributarias que redunden en mayor recaudación para su jurisdicción.

En este primer ejercicio de simulación se optó por distribuir tanto el producido del Impuesto al Consumo como el del Impuesto a la Riqueza⁵ conforme a la participación de cada jurisdicción subnacional en el Producto Bruto Interno (PBI). Para ello se consideran los datos publicados por INDEC correspondientes al Año 2004.⁶

⁴ Este punto debiera ser un corolario del diseño de los nuevos recursos tributarios que se postulan en la propuesta.

⁵ Sólo en la porción correspondiente a lo que actualmente es Bienes Personales; los de origen provincial se asignan a cada jurisdicción conforme la recaudación percibida en el año 2021.

⁶ Se excluye del total la categoría "No distribuido" y la porción correspondiente a Tierra del Fuego, en virtud del régimen de promoción industrial que rige hasta 2038, que exime del pago de IVA, Ganancias e impuestos internos a las actividades desarrolladas en la provincia.

Como resultado de las modificaciones propuestas, se aprecia que existen grupos bien diferenciados de provincias en función de si el escenario simulado es mejor, igual o peor respecto de su situación actual. El resultado se explica por las diferencias que existen entre las participaciones en el PIB del año 2004, que es el criterio que se usa para distribuir la recaudación en el nuevo esquema propuesto, y la distribución actual de recursos de origen nacional (Cuadro 5).

Las ganadoras

Hay siete provincias que aparecen como “ganadoras”, es decir, que lo que reciben de impuestos en el nuevo esquema es mayor a lo que recibieron en el año 2021, considerando tanto recursos propios como los de origen nacional (Cuadro 5).

En valores absolutos, las más beneficiadas son la Provincia de Buenos Aires, con un saldo favorable de casi USD 4.250 millones, lo cual equivale a un 29% más que los recursos que recibió en 2021, y la C.A.B.A., con una acreencia a su favor de casi USD 7.032 millones, es decir, un 151% por encima de lo que recibió en 2021. Esto se explica porque su participación en el PIB (33% y 21%, respectivamente) supera con creces a su participación en la distribución actual de recursos de origen nacional (23% y 2%, respectivamente).

También tendrían un saldo favorable, pero en magnitudes más bajas, Neuquén, Santa Fe, Chubut, Santa Cruz y Mendoza. En total la diferencia a favor de estas cinco provincias alcanza poco más de los USD 1.800 millones. Esta ganancia equivale a un 49% más respecto de lo recibido en 2021 por Neuquén; un 11% más para Santa Fe; un 51% más para Chubut; 27% adicional para Santa Cruz y un 9% para Mendoza.

Neutral

En el caso de Córdoba, la medida es casi neutral comparando el resultado económico de la simulación respecto del escenario base. En el año 2021 contó con recursos tributarios por un total de USD 4.526 millones, en tanto que en la propuesta simulada hubiese contado con USD 4.424 millones, es decir, un 2% menos (- USD 102 millones).

Las perdedoras

Por otro lado, aparecen las jurisdicciones que pierden con el nuevo esquema y que deben ser compensadas para garantizar que reciban lo mismo que antes. En este caso también las intensidades son muy diferentes. En valores absolutos la jurisdicción más perjudicada (antes de la compensación) es Chaco, con un saldo de diferencia entre lo que recibe con el nuevo esquema y lo que recibió en 2021 de casi USD 1.300 millones (-64%). En total son 16 las provincias que requieren la implementación de un Fondo de Convergencia que las compense por las “pérdidas” respecto de su situación actual. En total suman diferencias negativas respecto del escenario base del orden de los USD 11.900 millones.

En términos relativos hay situaciones muy dispersas. Un primer grupo de casos como el de Río Negro, San Luis, Entre Ríos, La Pampa y Salta, que con el nuevo esquema pierden entre un 32% y un 43% de recursos. Dentro de este grupo los que más pierden en términos nominales son Entre Ríos y Salta, con un promedio cercano a los USD 770 millones. Los menos perjudicados son las provincias de San Luis, La Pampa y Río Negro, con pérdidas que en promedio rondan los USD 350 millones.

El segundo grupo corresponde a provincias que pierden entre un 54% y un 59% de sus recursos respecto del escenario base (San Juan, Tucumán, Catamarca, Corrientes, Misiones, Santiago del Estero y Jujuy). En términos nominales encabeza el ranking Tucumán, con una diferencia de USD 1.144 millones; siguen Misiones, Santiago del Estero y Corrientes, con un promedio de casi USD 930 millones. Luego se encuentran San Juan, Jujuy y Catamarca, con una diferencia promedio de USD 650 millones, y por último La Rioja, que pierde USD 460 millones respecto del escenario base, a valores del año 2021.

Dos casos extremos son las provincias de Formosa, que pierde USD 1.080 millones, equivalente al 79% de los recursos que detenta en el escenario base, y Tierra del Fuego, que por el régimen de promoción vigente en la provincia hasta el año 2038 no podría implementar un impuesto al consumo o a la riqueza en su territorio, sino que debiera ser compensada casi en su totalidad por el Fondo de Convergencia.

Fondo de convergencia

Para que la propuesta de ordenamiento tributario sea viable políticamente es clave que ninguna jurisdicción resulte perjudicada en términos económicos, ya que de lo contrario carece de incentivos para avalar el cambio. Los recursos necesarios para compensar a todas las provincias que en el escenario propuesto pierden recursos respecto del escenario base totalizan USD 11.894 millones, considerando sólo el ordenamiento tributario. No obstante, en la sección 4 se consideran conjuntamente los resultados del orden tributario con el funcional, dando por resultado las necesidades netas de asistencia económica que debería atender el Fondo de Convergencia.

Análisis regional

A nivel regional se aprecia que la región Norte es una perdedora neta, porque recibe el 34% de los recursos de origen nacional, pero participa solo del 11% del PIB. Los recursos generados en el nuevo orden propuesto se encuentran un 58% por debajo de la masa de recursos que recibió en el año 2021.

Entre las provincias de la región Centro, la pérdida es más moderada, ya que es menor la brecha entre la participación en la distribución de RON del 2021 (32%) respecto de su participación en el PIB del 2004 (26%). Dentro de este grupo de provincias destacan Mendoza y Santa Fe, que se verían beneficiadas al recibir más recursos que en el escenario base.

Finalmente, en la región Sur la mayoría de las provincias que la conforman resultan beneficiadas con la propuesta, ya que verían incrementada su recaudación en relación al escenario base. La excepción son Río Negro y Tierra del fuego, debido a que su participación en el PIB es menor a su participación en la distribución de RON, además de lo comentado sobre el régimen de promoción industrial vigente en Tierra del Fuego. A nivel regional estas provincias presentan equivalencia entre su participación en el PIB y en la distribución de recursos de origen nacional.

Cuadro 5. Impacto del ordenamiento tributario en la distribución horizontal de recursos tributarios por provincia

Año 2021 - En millones de dólares corrientes

Jurisdicción	Situación actual			Propuesta Ordenamiento Tributario			Fondo de convergencia tributario	% PIB 2004	% RON 2021
	Origen provincial	Origen nacional	Total	Total	Diferencia en Mill USD	Diferencia en %			
Buenos Aires	5.993	8.521	14.514	18.764	4.250	29%	0	33%	23%
C.A.B.A.	3.873	795	4.668	11.700	7.032	151%	0	21%	2%
Región Norte	2.018	12.869	14.887	6.205	-8.682	-58%	-8.682	11%	34%
Catamarca	77	955	1.032	472	-559	-54%	-559	1%	3%
Chaco	205	1.785	1.989	716	-1.273	-64%	-1.273	1%	5%
Corrientes	150	1.352	1.502	650	-852	-57%	-852	1%	4%
Formosa	69	1.290	1.360	280	-1.080	-79%	-1.080	1%	3%
Jujuy	114	1.008	1.122	463	-659	-59%	-659	1%	3%
La Rioja	54	727	781	322	-459	-59%	-459	1%	2%
Misiones	473	1.206	1.679	698	-980	-58%	-980	1%	3%
Salta	305	1.391	1.695	967	-729	-43%	-729	2%	4%
Santiago del Estero	133	1.468	1.601	654	-947	-59%	-947	1%	4%
Tucumán	438	1.687	2.126	982	-1.144	-54%	-1.144	2%	5%
Región Centro	4.086	12.176	16.262	14.597	-1.665	-10%	-2.307	26%	32%
Córdoba	1.381	3.145	4.526	4.424	-102	-2%	-102	8%	8%
Entre Ríos	455	1.733	2.188	1.380	-808	-37%	-808	2%	5%
La Pampa	185	661	846	500	-346	-41%	-346	1%	2%
Mendoza	566	1.477	2.042	2.223	181	9%	0	4%	4%
San Juan	142	1.185	1.327	614	-713	-54%	-713	1%	3%
San Luis	144	798	942	604	-338	-36%	-338	1%	2%
Santa Fe	1.212	3.178	4.390	4.852	462	11%	0	9%	8%
Región Sur	1.247	3.118	4.365	4.633	268	6%	-905	8%	8%
Chubut	236	578	814	1.230	416	51%	0	2%	2%
Neuquén	510	636	1.145	1.703	558	49%	0	3%	2%
Río Negro	226	896	1.122	763	-359	-32%	-359	1%	2%
Santa Cruz	161	569	731	930	200	27%	0	2%	2%
Tierra del Fuego	114	438	553	6	-546	-99%	-546	0%	1%
Total	17.217	37.477	54.695	55.900	1.205	2%	-11.894	100%	100%

Notas: RON: Recursos de origen nacional. PIB: Producto Bruto Interno.

Fuente: Elaboración propia.

3. Ordenamiento funcional

La idea central del libro “Una Vacuna contra la Decadencia” es que la decadencia está asociada al mal funcionamiento del Estado, direccionando a que la solución no pasa por el ajuste del Estado⁷ sino por el ordenamiento. Entre otros, uno de los puntos claves de dicho ordenamiento es el ordenamiento funcional, cuyo eje central es replantear la distribución y ejecución de funciones entre niveles de gobierno.

La superposición de roles entre niveles de gobierno condiciona ampliamente la calidad de gestión del sector público. Algunas de las consecuencias que dan prueba de ello son: 1. La generación de gastos administrativos exageradamente altos; 2. La necesidad de invertir esfuerzos en la coordinación de acciones entre niveles de gobierno; 3. La generación de una perversa estructura de incentivos para los administradores de los servicios públicos, desenfocándolos de las prioridades; 4. La inevitable discrecionalidad en la asignación de fondos nacionales; 5. La ineludible disolución de responsabilidades.

En ese marco, esta sección pretende exponer una caracterización del gasto público nacional, analizado a partir de diferentes clasificadores presupuestarios, con el fin de

⁷ La eterna discusión de si más o menos Estado, con la consecuente justificación de un mayor o menor nivel de gasto público.

descifrar si dicho gasto está fundamentado en el cumplimiento de funciones expresamente delegadas a Nación o si el mismo se entromete en funciones constitucionalmente asignadas a las provincias. De dicho análisis surgirá también una parte importante del gasto nacional con amplias posibilidades de reducción, dado que surge de gasto superfluo, derivado de superponer funciones entre niveles de gobierno o del hecho de inmiscuirse el Estado en gastos que no responden a funciones esenciales que tiene que cumplir el mismo.

3.1. La organización del Estado según la Constitución

La conformación del Estado argentino viene delineada, incluso, desde antes de la sanción de la Constitución Argentina. En efecto, Alberdi en su libro “Bases”⁸ planteaba la conformación de un gobierno mixto, consolidable en la unión de un régimen nacional, pero divisible, dividido en gobiernos provinciales limitados, como el gobierno central, por la ley federal de la República. Allí mismo se especificaba el hecho de que “la creación de un gobierno general supone la renuncia o el abandono de cierta porción de facultades por parte de los gobiernos provinciales”. Y se preguntaba el autor ¿cuáles serán las atribuciones o poderes concedidos por las Provincias al gobierno general, creado por todas ellas? Frente a ello, especificaba como fuente de decisión los hechos, los antecedentes, las condiciones reinantes en la vida normal del país. Detallaba como bases ya sentadas, a constituirse como nacionales, a las siguientes:

1. La administración general del país bajo el sistema federal.
2. El comercio interior y exterior.
3. La navegación.
4. El cobro y la distribución de las rentas generales.
5. El pago de la deuda de la República.
6. Todo lo conveniente a la seguridad y el engrandecimiento de la República en general.
7. Su crédito interior y exterior.
8. El cuidado de proteger y garantizar la independencia, libertad y soberanía de cada Provincia.

La Constitución Argentina fijó finalmente para su forma de gobierno la organización Federal, garantizando a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. Se sentó además una regla genérica de distribución de funciones fuertemente descentralizada, al establecer en su artículo 121 que “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal”.

Si bien la Constitución Nacional no detalla taxativamente la asignación de funciones entre Nación y provincias, a excepción de las tres explícitamente mencionadas en el art. 5 a cargo de las provincias (asegurar administración de justicia, un régimen municipal y educación básica), de su escrito subyace un esquema altamente descentralizado, otorgando amplia autonomía a las provincias en el manejo de sus instituciones. En términos generales, la regla que fija la Constitución para la organización del Estado argentino es que la Nación se ocupa solamente de las acciones interprovinciales, las relaciones internacionales y lo concerniente a defensa y progreso de la República en general, y las provincias de todo lo demás.

⁸ La primera edición de Bases se publicó en mayo de 1852.

3.2. El funcionamiento del Estado en la práctica

La asignación de funciones a Nación y provincias a partir de la sanción de la Constitución en 1853 fue contemporánea a dicha época. Los roles del Estado eran más acotados que en la actualidad. A las provincias signatarias se les asignó lo que eran en ese momento las funciones fundamentales del Estado: la administración de justicia, la organización urbana de sus pequeños pueblos y la administración de las escuelas. Previendo que la modernidad traería nuevas demandas de la sociedad al Estado, se estableció un criterio taxativo para la asignación de responsabilidades a futuro: formó parte del acuerdo constitutivo del país que las nuevas funciones estatales —salvo una expresa delegación a la Nación— quedaran a cargo de las provincias.

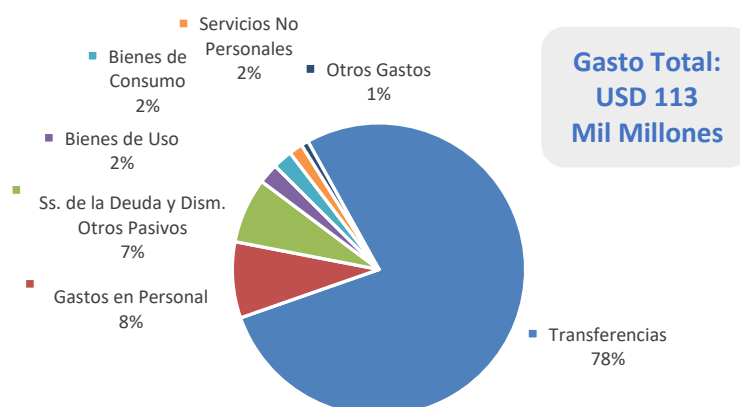
Sin embargo, la ampliación de roles del Estado con el correr del tiempo, se materializó en gran parte de una manera centralizada, el gobierno Federal “direccionando” la ejecución de gastos en las provincias. La autonomía otorgada a las provincias por mandato constitucional se vio malograda por imposiciones del gobierno central en funciones que les corresponden a las provincias. De ello deriva un abultado gasto público, consecuencia de innecesarias mega estructuras del gobierno central y la superposición de roles entre niveles de gobierno en la provisión de bienes y servicios públicos. Se toma como natural el “todos hacen de todo”, los distintos niveles de gobierno como responsables de cada una de las funciones públicas.

En el año 2021, se ejecutó gasto público nacional por un total de \$10.763 mil millones, equivalente a unos USD113 mil millones⁹. Si se analiza por objeto del gasto, el gasto nacional se concentra en gran medida en transferencias (casi \$8 de cada \$10 tiene esta clasificación), básicamente transferencias al sector privado para financiar gastos corrientes, donde sobresalen el pago de jubilaciones, pensiones y retiros nacionales (44% del total de transferencias), los pagos por ayudas sociales a personas (16% del total de transferencias) y en tercer lugar, las transferencias hechas a la empresa privada “Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico”, esto es, subsidios a la energía eléctrica. Sólo estos tres conceptos acumulan casi el 70% del total de transferencias del gasto nacional. El segundo concepto más importante en la clasificación por objeto del gasto es el de gasto en personal. Este concepto se lleva el 8% del total de gasto nacional, siendo, junto con el gasto en jubilaciones y pensiones, uno de los conceptos más rígidos a enfrentar. En tercer lugar, aparece, para el año 2021, el gasto efectuado para el pago de servicios de la deuda, el que se llevó el 7% del gasto total nacional (*Gráfico 1*).

⁹ Según Tipo de Cambio de Referencia - Comunicación "A" 3500 del BCRA (Mayorista), promedio anual enero a diciembre de 2021.

Gráfico 1. Gasto nacional por objeto del gasto

Año 2021 - En miles de millones de dólares corrientes y en % del total



Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto de Mecon.

Si se analiza el gasto según funciones, queda clara la alta incidencia de la Seguridad Social: más de \$4 de cada \$10 de gasto ejecutado tienen como destino esa función (Gráfico 2). Si bien no llama la atención que ésta sea una de las principales funciones de Nación, ya que la cobertura del seguro social obligatorio le fue asignado a la Nación (art. 14 bis de la Constitución Nacional)¹⁰, sí impacta la magnitud de dicho gasto, un gasto que incluso ha venido en aumento en cuanto a incidencia tanto en el total del gasto nacional, como respecto al PBI del país. En esta función se incluye, además de las prestaciones previsionales, el pago de asignaciones familiares, donde el monto más importante refiere a la Asignación Universal para Protección Social, esto es, un programa asistencial para la cobertura del pago de las asignaciones familiares correspondientes al subsistema no contributivo (Asignación Universal por Hijo y la Asignación por Embarazo, además de la prestación por Ayuda Escolar).

El segundo gasto nacional más importante en la clasificación del gasto por funciones es el que refiere al gasto en Energía, Combustible y Minería (11% del total de gasto ejecutado por el gobierno Nacional en 2021). En esta función la incidencia más importante viene por el lado de la sustentabilidad del mercado eléctrico y la política de hidrocarburos, básicamente los subsidios a la electricidad y a la oferta de gas natural, respectivamente. En menor medida impacta la ejecución del gasto referido a la regulación, control y fiscalización del mercado eléctrico, del transporte y distribución de gas y de las actividades nucleares, entre otras.

En tercer lugar, en importancia, se ubica la función de Servicios de la Deuda Pública (7% del total). En adelante, las funciones que continúan en importancia son funciones más asociadas a las asignadas constitucionalmente a las provincias, esto es, las que tienen que ver con: la salud pública, la educación básica, la ayuda a los pobres (asistencia social), el acceso a la vivienda, la organización, el desarrollo y el mantenimiento urbano de los pequeños pueblos, el cuidado del medioambiente, entre otros. Sólo 10 funciones participan con más del 2% del total del gasto, explicando en

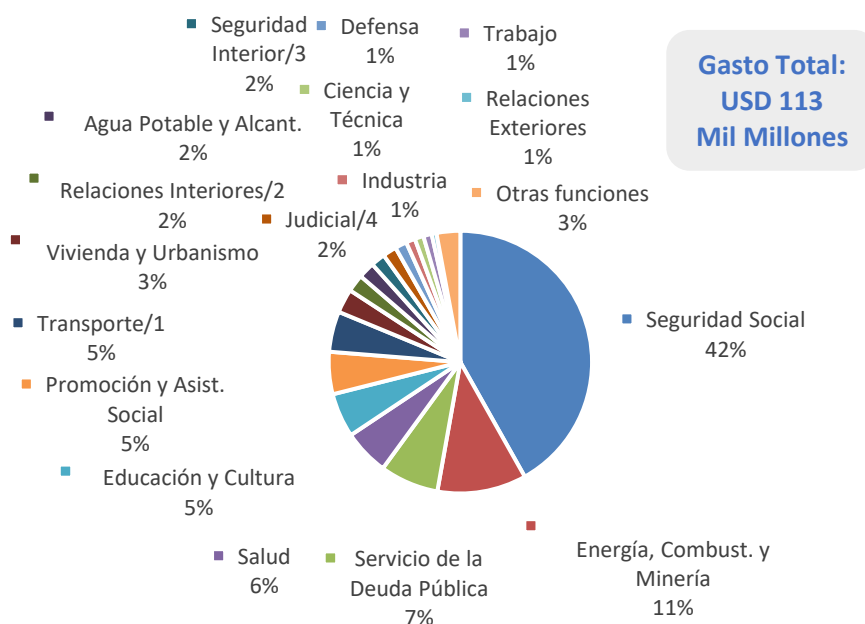
¹⁰ A las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires, por medio de la Constitución, se les dio la posibilidad de “conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales” (art. 125 de la CN).

conjunto estas 10 principales funciones cerca del 90% del gasto nacional ejecutado del año 2021, en un total de 29 funciones detalladas a nivel de ejecución presupuestaria¹¹.

Funciones como Defensa o Relaciones Exteriores, que son funciones netamente de un gobierno central, representan en el gasto nacional menos del 2%.

Gráfico 2. Gasto nacional según funciones

Año 2021 - En miles de millones de dólares corrientes y en % del total



Notas: /1 Incluye entre otros, la Asistencia Financiera a Empresas Públicas y Otros Entes del Ministerio de Transporte, Régimen de compensación del transporte automotor, la construcción de autopistas, autovías, rutas nuevas y obras de pavimentación, obras viales por convenios con provincias y la Ejecución de Planes, Programas y Proyectos para el Mejoramiento del Transporte; /2 Incluye entre otros, el Fondo de Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, la asistencia financiera a provincias y municipios, la ejecución de actos electorales, el financiamiento del Convenio de Transferencia Progresiva a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de Facultades y Funciones de Seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley 27.606); /3 Incluye entre otros, Control de fronteras, Seguridad Federal, Policía de Seguridad de la Navegación; /4 Incluye la Justicia Federal, la Justicia Ordinaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre otros.

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto de Mecon.

3.3. El desorden del Estado nacional

Una primera aproximación a la ejecución del gasto nacional da indicios de una gran cantidad de desvíos. Tanto en torno a apartamientos respecto a los mandatos constitucionales en relación a la distribución de funciones entre jurisdicciones, como al apartamiento respecto a las acciones que se espera ejecute el Estado en función del objetivo del bien común.

En función de ello resulta pertinente desagregar el gasto nacional en función en base a tres tipologías de erogaciones:

¹¹ <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/a-que-se-destina-el-gasto>

- **Gastos nacionales que corresponden ser hechos por la Nación** por corresponderse con acciones interprovinciales o funciones asignadas constitucionalmente a entidades nacionales (como el gasto en seguridad social, en defensa, relaciones internacionales o la atención de servicios de la deuda);
- **Gastos nacionales que deben ser reconsiderados**, por ser gasto público superfluo, por superponerse con actividades que ya desarrollan los gobiernos provinciales o por tratarse de acciones que no necesariamente son responsabilidad del Estado y que el sector privado podría solventar (subsidios económicos a energía, transporte, empresas públicas y otros); y
- **Gastos nacionales en funciones que la Constitución nacional estipula que son funciones provinciales.**

Intentar llevar a la práctica esta distinción requiere superar una serie de barreras metodológicas y empíricas. Estas dificultades alertan sobre el carácter aproximado de los cálculos. Aún con estas limitaciones se pueden formular un diagnóstico muy sugerente respecto a la importancia de desagregar el gasto de esta manera. Esto es lo que se presenta en el Cuadro 6 donde se muestra de manera tentativa la distribución de los gastos nacionales en alguna de estas tres tipologías de erogaciones para el año 2021.

Cuadro 6. Gasto nacional según identificación de componentes funcionales

Año 2021 - En millones de dólares corrientes y en % del total

Componente	Monto	% del total
Gasto nacional en funciones nacionales	USD 82.631	73%
Gasto nacional a reconsiderar	USD 18.286	16%
Gasto nacional en funciones provinciales	USD 12.187	11%
Total Gasto Nacional	USD 113.104	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto de Mecon.

3.3.1. Gasto nacional en funciones provinciales

Según funciones

La caracterización del gasto nacional según identificación de componentes funcionales muestra que más del 90% del gasto nacional en funciones provinciales se corresponde con 4 funciones: Promoción y Asistencia Social, Vivienda y Urbanismo, Salud y Educación y Cultura, con diferente nivel de incidencia en el total ejecutado por Nación (Cuadro 7).

Cuadro 7. Gasto nacional en funciones provinciales según funciones

Año 2021 - En millones de dólares corrientes y en % del total

Funciones	Monto funciones provinciales	% del total	Total Ejecución Nacional	Participación función provincial
Promoción y Asistencia Social ¹	3.353	28%	5.891	57%
Vivienda y Urbanismo	3.334	27%	3.334	100%
Salud	3.179	26%	6.344	50%
Educación y Cultura	1.503	12%	6.150	24%
Judicial	335	3%	1.920	17%
Transporte	201	2%	5.638	4%
Sistema Penal	113	1%	483	23%
Ecología y Medio Ambiente	83	1%	282	29%
Agricultura	54	0%	383	14%
Trabajo	24	0%	1.166	2%
Dirección Superior Ejecutiva	4	0%	317	1%
Relaciones Interiores	3	0%	2.420	0%
Comercio, Turismo y Otros Servicios	1	0%	446	0%
Seguridad Interior	0	0%	1.989	0%
Seguridad Social	0	0%	47.348	0%
Resto de funciones	-	0%	28.994	0%
Total	12.187	100%	113.104	11%

Nota: /1 Neto de Tarjeta Alimentar, para la que se propone unificación con la AUH (Seguridad Social).

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto de Mecon.

En la función de “Promoción y asistencia social”, se relevó que el 94% del monto destinado a esta función podrían efectuarlo directamente las provincias (dirección y ejecución); o sea, son programas que corresponden o se pueden catalogar como “funciones provinciales”. En efecto, de los USD 5.891 millones que se destinaron a esta función a nivel nacional en el ejercicio 2021, USD 5.561 son programas que encuadran en lo que la constitución argentina declara como responsabilidad de las provincias. De ese total, el Ministerio de Desarrollo Social se lleva la mayor parte (USD 5.426 millones), básicamente destinados a dos programas: Tarjeta Alimentar (USD 2.208 millones) y Potenciar Trabajo (USD 2.262 millones); o sea, a través de dos programas el Ministerio de Desarrollo Social direcciona el 80% del gasto destinado a la función “Promoción y asistencia social”.

Estos dos programas tienen una diferencia fundamental. La Tarjeta Alimentar tiene una regla de elegibilidad (percibir la AUH y tener hijos de hasta 14 años) y su asignación es automática. Mientras que el Potenciar Trabajo no tiene regla de elegibilidad y su asignación es por pertenencia a una organización social y a la capacidad de presión que dicha organización tenga sobre el Ministerio responsable. En otras palabras, el Potenciar Trabajo es un programa muy politizado.

Del análisis de ejecución del gasto surge que solo CABA y las provincias de Buenos Aires, Jujuy y Tucumán tienen asignados más beneficios Potenciar Trabajo que Tarjetas Alimentar, siendo las tres últimas provincias, jurisdicciones donde la dirigencia política tiene fuerte influencia en el Ministerio de Desarrollo Social Nacional. En el resto de las

provincias, las Tarjetas Alimentar superan a los beneficiarios del Potenciar Trabajo (Cuadro 8).

Cuadro 8. Distribución geográfica de los dos principales programas asistenciales del Ministerio de Desarrollo Social

Año 2021 - En millones de dólares corrientes y en % del total

Provincias	Tarjeta Alimentar		Potenciar Trabajo	
	Monto ejecución	Participación región/pcia.	Monto ejecución	Participación región/pcia.
CABA	63	2,8%	125	5,5%
PBA	843	38,2%	1.203	53,2%
Norte ¹	662	30,0%	586	25,9%
Jujuy	44	2,0%	78	3,5%
Tucumán	103	4,7%	116	5,1%
Resto pcias. Norte	515	23,3%	391	17,3%
Centro ²	555	25,1%	271	12,0%
Sur ³	86	3,9%	77	3,4%
Total	2.208	100,0%	2.262	100,0%

Notas: /1 Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán; /2 Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, San Juan, San Luis y Santa Fe; /3 Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto de Mecon.

Dado que la asignación del programa Tarjeta Alimentar está muy alineado a la AUH, con reglas de elegibilidad directamente vinculadas a este otro programa asistencial, podría unificarse directamente con la AUH, es decir, eliminar la Tarjeta Alimentar y compensar con un aumento de la AUH; dicho en otras palabras, que la AUH tenga un monto por hijos y un monto por hogar. Planteado de esa forma pasaría a ser, al igual que hoy es tratada la AUH, un gasto de Seguridad Social, quedando directamente entre las funciones de Nación. De allí, que el monto de la función “Promoción y Asistencia Social” clasificado como “función provincial” en el Cuadro 7 sea de USD 3.353 millones.

Siguiendo en orden de importancia según monto de las funciones provinciales, la segunda función más relevante es la función de “Vivienda y urbanismo”. La Nación destinó en 2021 un total de USD 3.334 millones a esta función, estando un 92% direccionado por el Ministerio Nacional de Desarrollo Territorial y Hábitat, un ministerio creado en diciembre de 2019, encargado de definir las políticas de vivienda y hábitat a nivel nacional. El principal programa manejado por este Ministerio es el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PRO.CRE.AR); mediante este programa, la Nación direccionó el 70% del monto total ejecutado por dicho Ministerio. Si se analiza el gasto de este programa por provincias, el 100% de la ejecución radica en CABA. Con seguridad, éste es un problema de registración, ya que es un ministerio nuevo, cuya misión está centrada en el “desarrollo integral del hábitat y la vivienda, en coordinación con provincias, municipios y organizaciones de la sociedad civil, teniendo en cuenta la diversidad de necesidades y modos de habitar en las diferentes regiones del país”. En el caso de la función “Vivienda y urbanismo”, se considera que el 100% de los programas de esta función deberían estar en manos de las provincias, sin intromisión de Nación.

Las tercera y cuarta funciones provinciales más importantes en cuanto a monto involucrado son Salud y Educación y Cultura, con distinto nivel de incidencia de la intromisión del Estado nacional. Mientras que en Salud la incidencia del Estado nacional

en funciones provinciales asciende al 50% del total ejecutado en la función, en la función de Educación y Cultura alcanza a un cuarto del gasto total nacional en dicha función.

En lo relativo a Salud, se considera que de un total de USD 6.344 millones ejecutados a nivel nacional, el 50% (USD 3.179 millones) corresponde a funciones provinciales. Lo que de esta función correspondería al gobierno nacional está centrado, básicamente, en lo relacionado con la asistencia sanitaria que ejecuta el Ministerio de Defensa y el de Seguridad (asistencia sanitaria a la Gendarmería Nacional, Policía Federal Argentina y Prefectura Naval Argentina) y lo relativo a la ejecución de la función que efectúan las Instituciones de Seguridad Social (Transferencias al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados - INSSJyP) o la relativa a los beneficiarios de Pensiones No Contributivas.

En cuanto a Educación y Cultura, de un total de USD 6.150 millones ejecutados en la función, USD 1.503 son gastos a través de programas que podrían manejar las provincias, principalmente el Fondo Nacional de Incentivo Docente (USD 603 millones) o programas de infraestructura y equipamiento de la educación básica. Quedaría a nivel nacional en esta función, básicamente, lo relacionado al Desarrollo de la Educación Superior y las acciones de formación y capacitación que efectúa el Ministerio de Defensa y el de Seguridad (formación y capacitación de la Gendarmería Nacional, de la Policía Federal Argentina, de la Prefectura Naval Argentina y en Seguridad Aeroportuaria).

Según modalidad de ejecución

Los USD 12.187 millones de gastos nacionales en funciones provinciales representaron en el año 2021 el equivalente al 2,5% del PBI. En este gasto se identifican gastos ejecutados por el gobierno nacional para que las acciones sean aplicadas en las provincias (gastos administrativos, compras directas) y transferencias a provincias para que las mismas ejecuten el gasto en acciones que la Nación define, con la distribución que muestra el Cuadro 9.

Cuadro 9. Gasto nacional en funciones provinciales según modalidad de ejecución

Año 2021 - En millones de dólares corrientes y en % del total

Modalidad de ejecución	Monto	% del total
Ejecución nacional	USD 3.223	26%
Transferencias a provincias	USD 8.964	74%
Total Gasto Nacional en funciones provinciales	USD 12.187	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto de Mecon.

Según la modalidad de ejecución, en las 4 principales funciones identificadas como “funciones provinciales” dentro del gasto ejecutado nacional, 3 de ellas presentan una modalidad de ejecución centrada en la transferencia a provincias, mientras que en la función Salud se utiliza más la modalidad de ejecución directa del Estado Nacional (Cuadro 10).

En la función Judicial el 100% del gasto nacional en funciones provinciales se ejecuta mediante la modalidad de ejecución directa del Estado Nacional. El gasto identificado como “provincial” en esta función refiere al gasto que el Poder Judicial de la Nación ejecuta por la Justicia Ordinaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo que

indefectiblemente refiere a una función que debería estar a cargo de la propia jurisdicción subnacional, tanto su ejecución como su financiamiento, al igual que ocurre en las restantes provincias argentinas.

Cuadro 10. Gasto nacional en funciones provinciales según funciones y modalidad de ejecución

Año 2021 - En millones de dólares corrientes y en % del total

Funciones	Monto funciones provinciales	Modalidad ejecución		Modalidad ejecución (%)	
		Ejecución Nacional directa	Transferencias a provincias	Ejecución Nacional directa	Transferencias a provincias
Promoción y Asistencia Social	3.353	260	3.093	8%	92%
Vivienda y Urbanismo	3.334	17	3.316	1%	99%
Salud	3.179	2.220	959	70%	30%
Educación y Cultura	1.503	259	1.244	17%	83%
Judicial	335	335	-	100%	0%
Transporte	201	4	197	2%	98%
Sistema Penal	113	14	99	12%	88%
Ecología y Medio Ambiente	83	56	27	68%	32%
Agricultura	54	27	27	50%	50%
Trabajo	24	24	-	100%	0%
Dirección Superior Ejecutiva	4	4	1	81%	19%
Relaciones Interiores	3	1	2	47%	53%
Comercio, Turismo y Otros Servicios	1	1	-	100%	0%
Seguridad Interior	0	0	-	100%	0%
Seguridad Social	0	-	0	0%	100%
Resto de funciones	-	-	-		
Total	12.187	3.223	8.964	26%	74%

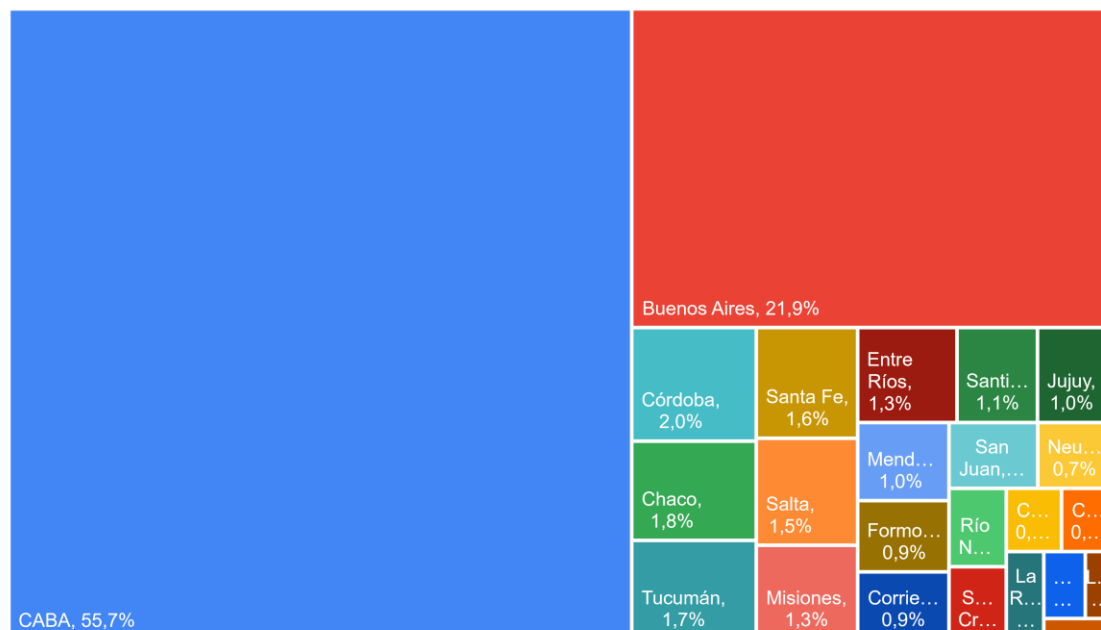
Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto de Mecon.

Según ubicación geográfica

El registro de ubicación geográfica que muestra la ejecución del gasto nacional en funciones provinciales del año 2021, muestra un gasto concentrado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en provincia de Buenos Aires. En efecto, el 78% del gasto nacional en funciones provinciales del año 2021 se concentra en estas dos jurisdicciones (*Gráfico 3*).

Gráfico 3. Gasto nacional en funciones provinciales, según ubicación geográfica

Año 2021 - En % del total



Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto de Mecon.

En el caso de Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el gasto nacional en funciones provinciales se concentra en el gasto efectuado en dos funciones, la de “Vivienda y Urbanismo” (43% del gasto nacional en funciones provinciales con ubicación geográfica CABA se ejecuta en esta función) y la de Salud (36% del gasto clasificado en CABA). En el caso de la primera función, ya se mencionó el problema de registración que presenta el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat en el programa PRO.CRE.AR (el 100% del gasto de este programa se registra con ubicación geográfica CABA). En cuando a Salud, también parece haber un problema de registración respecto al tema de las vacunas relacionadas con el COVID-19, ya que el 100% del programa “Prevención y Control de Enfermedades Transmisibles e Inmunoprevenibles” (69% del gasto en Salud en CABA), cuyas principales acciones están asociadas a las vacunas COVID¹², está registrado con ubicación geográfica CABA.

En el caso de la provincia de Buenos Aires (PBA), que recibe el 22% del gasto nacional en funciones provinciales, recibe la mayor parte (55%) a través de la función “Promoción y Asistencia Social”, esto es, lo relativo a beneficios asistenciales.

Las provincias del norte (Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán) reciben el 11% del gasto nacional en funciones provinciales (sin considerar Tarjeta Alimentar) de lo cual, el 50% corresponde a beneficios asistenciales del Ministerio de Desarrollo Social. El resto de las provincias (centro y sur) reciben el otro 10% del gasto nacional en funciones provinciales.

¹² Acciones de Mitigación de la Pandemia Coronavirus COVID-19 (Vacuna), Normatización, Suministro y Supervisión de Vacunaciones, Acciones de Emergencia para la Prevención y Manejo de la Enfermedad por COVID-19 (BIRF N° 9292-AR) y Respuesta Inmediata de Salud Pública a la Pandemia COVID-19 (BID N°5032/OC-AR).

En suma, 9 de cada 10 pesos de gastos nacionales en funciones provinciales tiene asignación en CABA, PBA (dentro de ella Conurbano) y las provincias del norte.

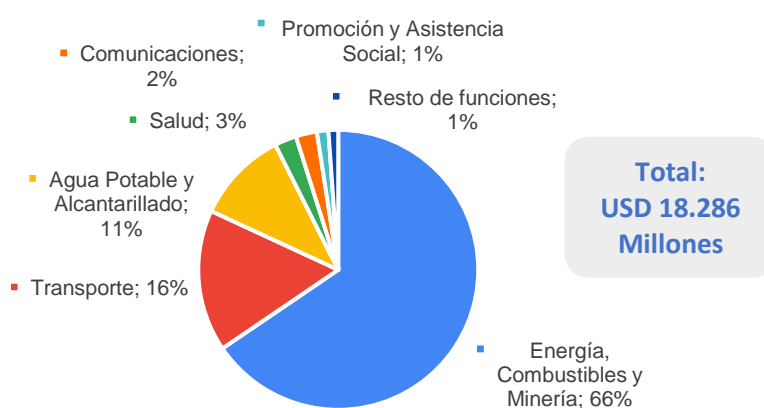
El punto más delicado del gasto nacional en funciones provinciales es el del Ministerio de Desarrollo Social, por ser el de mayor monto e involucrar a los planes asistenciales.

3.3.2. Gasto nacional a reconsiderar

En relación al gasto nacional a reconsiderar (USD 18.286 millones), tres funciones concentran el 93% de este gasto: “Energía, Combustible y Minería”, “Transporte” y “Agua Potable y Alcantarillado” (Gráfico 4).

Gráfico 4. Gasto nacional a reconsiderar, según funciones

Año 2021 - En millones de dólares corrientes y en % del total



Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto de Mecon.

Dos tercios hacen referencia a la función de “Energía, Combustible y Minería” (USD 11.980 millones), donde la gran mayoría se maneja a través del Ministerio de Economía (USD 9.498 millones) mediante los programas relacionados a los subsidios de energía (Formulación y Ejecución de la Política de Energía Eléctrica: Sustentabilidad del Mercado Eléctrico) y a la política de hidrocarburos, básicamente gas. El resto del monto de esta función en cuanto a gasto nacional a reconsiderar, está relacionada también con la sustentabilidad del mercado energético, a través de Obligaciones a cargo del Tesoro referente a la “Asistencia Financiera a Empresas Públicas y Otros Entes de la Secretaría de Energía” (USD 2.482 millones). La clasificación según jurisdicción geográfica de este gasto en esta función, muestra una alta concentración en CABA (18% del total del gasto nacional a reconsiderar con asignación a la función de “Energía, Combustible y Minería”) y en la categoría “Nacional o interprovincial” (70%), seguramente haciendo referencia principalmente al AMBA (CABA + el conurbano bonaerense).

La segunda función con mayor monto de gasto nacional a reconsiderar es la de “Transporte” (USD 2.998 millones). En este caso, el principal monto refiere a Obligaciones a cargo del Tesoro en la “Asistencia Financiera a Empresas Públicas y Otros Entes del Ministerio de Transporte” (USD 2.053 millones). Este programa tiene concentración total en la ubicación geográfica CABA. El segundo monto principal es manejado por el Ministerio de Transporte en la “Formulación y Ejecución de Políticas de

Movilidad Integral de Transporte: Implementación del Régimen de Compensación del Transporte Automotor” (USD 826 millones). En este caso, la clasificación por ubicación geográfica, muestra concentración total en la categoría “interprovincial”, seguramente con alta concentración en lo que refiere a CABA y la PBA.

Por último, la función de “Agua Potable y Alcantarillado” concentra el 11% del total de gasto nacional a reconsiderar (USD 1.954 millones). En este caso, se trata en su mayoría (USD 1.445 millones) de Obligaciones a cargo del Tesoro para la “Asistencia Financiera a Empresas del Sector Agua Potable”. En este caso también existe concentración plena en la categoría “interprovincial” en la clasificación de ejecución del gasto por ubicación geográfica, lo que seguramente está relacionado en parte al financiamiento del déficit de la empresa pública Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA), la que cubre el servicio público de agua potable y tratamiento de desagües cloacales para CABA y 26 partidos del conurbano bonaerense.

3.4. Propuesta de ordenamiento funcional

El análisis de la ejecución del gasto nacional dejó entrever la superposición de roles en los que intervienen Nación y provincias para cumplir con ciertas funciones públicas. A los fines de reordenar la ejecución del gasto determinando las funciones a asumir por cada nivel de gobierno, se plantea como propuesta volver a las fuentes para la ejecución del gasto público, esto es, respetar los mandatos constitucionales, los que determinaron desde el origen de la Constitución, una ejecución del gasto descentralizada, las provincias atendiendo las funciones fundamentales del Estado y la Nación accionando en lo que refiere a seguridad social (función delegada por la Constitución a la Nación mediante el art. 14 bis) y sobre todo aquello que sea interprovincial (como defensa u obras interprovinciales) e internacional (relaciones exteriores). El objetivo es que el Estado nacional no ejecute más gasto nacional en funciones provinciales ni aquél superfluo por la superposición de roles y por entrometerse en acciones que podría cubrir el sector privado. Que las provincias se hagan cargo de las funciones que les corresponden, esto es, que direccionen el gasto en función de sus propios intereses y a través de sus propias instituciones y no mediante el direccionamiento de funcionarios nacionales.

En base a ello y al análisis previo de ejecución del gasto para el año 2021 por funciones y programas, pudo disgregarse el gasto público nacional en tres componentes: 1. Gastos nacionales que corresponden ser hechos por Nación; 2. Gastos nacionales que deben ser reconsiderados; y 3. Gastos nacionales en funciones que la Constitución nacional estipula que son funciones provinciales.

Con ello, el gasto nacional se reduciría por dos partes: el gasto nacional en funciones provinciales pasaría a ser asumido -en principio- por las provincias, mientras que el gasto nacional a reconsiderar debería tender a reducirse, por ser gasto superfluo. Este análisis incipiente del gasto indica que el gasto nacional se reduciría en unos USD 12.187 millones por dejar de ejecutar funciones provinciales y USD18.286 millones por ser gasto que merece ser revisado.

Luego, a partir de la información disponible de ejecución por ubicación geográfica, puede verse el impacto en provincias y en Nación que tiene la propuesta de

reordenamiento funcional, tanto del gasto nacional en funciones provinciales, como del gasto a reconsiderar (Cuadro 11).

Cuadro 11. Impacto del ordenamiento funcional según distribución geográfica del gasto nacional clasificado en sus distintos componentes

Año 2021 - En millones de dólares corrientes

Jurisdicción	Gasto Nacional		
	Situación actual	Propuesta Ordenamiento Funcional	
		Gasto nacional en funciones provinciales	Gasto nacional a reconsiderar
Buenos Aires		2.666	228
C.A.B.A.		6.793	5.341
Catamarca		61	21
Chaco		214	38
Chubut		59	11
Córdoba		245	63
Corrientes		106	6
Entre Ríos		163	45
Formosa		113	34
Jujuy		128	6
La Pampa		35	5
La Rioja		57	31
Mendoza		124	47
Misiones		165	9
Neuquén		88	628
Río Negro		77	12
Salta		188	4
San Juan		101	14
San Luis		48	22
Santa Cruz		72	539
Santa Fe		194	43
Santiago del Estero		132	6
Tierra del Fuego		25	9
Tucumán		213	16
Subtotal Provincias	0	12.066	7.176
Nación	113.104	82.752	11.110
Total	113.104	94.818	18.286

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto de Mecon.

Es de mencionar que, del gasto en funciones provinciales, USD 12.066 millones tiene asignación en provincias y CABA en la ejecución presupuestaria, mientras que un total de USD 122 millones presenta clasificación en las categorías “nacional”, “binacional” e “interprovincial”, lo que se asigna en el presente análisis al nivel nacional, por no poder desagregarlo por provincias.

En el caso del gasto nacional a reconsiderar, el total asignado a provincias y CABA es de USD 7.176 millones (39% del total), mientras que la mayor parte (USD 11.110 millones, 61% del total) se encuentra asignado a las categorías “nacional”, “binacional” e “interprovincial”, básicamente por lo mencionado respecto a los subsidios a la energía, al transporte y al agua en el AMBA.

4. Viabilidad económica de la propuesta de ordenamiento fiscal

4.1. Impacto económico del ordenamiento fiscal a nivel vertical

El ordenamiento fiscal propuesto en materia tributaria y funcional produce una pérdida agregada a nivel del conjunto de las provincias argentinas del orden de los USD 10.861 millones, en valores del año 2021. Este resultado surge de la suma algebraica de la ganancia de USD 1.205 millones derivada del ordenamiento tributario y la pérdida por mayores erogaciones que deben afrontarse por traspaso a la órbita provincial de gasto nacional ejecutado en funciones provinciales, que asciende a USD 12.066 millones.

No obstante, a los fines de dimensionar los recursos que deberían destinarse al Fondo de Convergencia para financiar las compensaciones que debieran recibir aquellas provincias que resultan perjudicadas con el cambio, interesan las pérdidas en que incurren ciertas jurisdicciones, sin netear las ganancias que reciben otras favorecidas por el cambio.

En el Cuadro 12 se aprecia que, entre las provincias perdedoras, el cambio propuesto implica contar con menos recursos tributarios, por un total de USD 11.894 millones, y afrontar mayores erogaciones por un total de USD 2.071 millones. En efecto, las necesidades de asistencia vía Fondo de Convergencia rondarían los USD 13.965 millones.

Nación, por su parte, en el escenario planteado resigna recursos tributarios por USD 14.208 millones, lo cual le supone una pérdida, pero gana con el traspaso de funciones a las provincias, por un gasto valorado en USD 12.066 millones. Además, se contempla la readecuación o revisión de egresos del orden nacional, que supone un ahorro para el gobierno nacional del orden de los USD 18.286 millones. En suma, el efecto neto es un ahorro potencial de USD 16.144 millones, a valores del año 2021.

Cuadro 12. Impacto del ordenamiento fiscal entre provincias

Año 2021 - En millones de dólares corrientes

Jurisdicción	INGRESOS			GASTO NACIONAL			RESULTADO	
	Situación actual	Propuesta Ordenam. Tributario	Diferencia Nominal	Situación actual	Propuesta Ordenam. Funcional	Diferencia Nominal	Pérdida/ganancia Ordenam. Tributario	Pérdida/ganancia neta Ordenam. Fiscal
Provincias	54.695	55.900	1.205		12.066	12.066	1.205	-10.861
Perderoras	26.391	14.496	-11.894		2.071	2.071	-11.894	-13.965
Ganadoras	28.304	41.403	13.099		9.995	9.995	13.099	3.104
Nación	75.946	61.738	-14.208		-30.352	-30.352	-14.208	16.144
Fondo de Convergencia	0	13.003	13.003				13.003	13.003
Total	130.640	130.640	0		-18.286	-18.286	0	18.286

Fuente: Elaboración propia.

4.2. Impacto económico del ordenamiento fiscal a nivel horizontal

En el Cuadro 13 se presentan conjuntamente los resultados económicos de las propuestas de ordenamiento tributario y funcional.

Allí se aprecia que, por un lado, en provincia de Buenos Aires y CABA los mayores gastos asociados al traspaso a la órbita provincial de gastos ejecutados por nación en funciones provinciales compensan parcialmente las importantes ganancias derivadas del ordenamiento tributario simulado. Esto es así ya que el 78% del gasto nacional ejecutado en funciones provinciales es asignado a esas jurisdicciones. En efecto, con la propuesta se corrigen distorsiones de larga data en el reparto federal tanto en materia de ingresos como de gastos, ganando en transparencia y en correspondencia fiscal. Para estas jurisdicciones el balance sigue siendo positivo, con lo cual no necesitan contar con compensaciones a través del Fondo de Convergencia.

En la región Norte, por el contrario, el ordenamiento funcional incrementa las necesidades de asistencia por parte del Fondo de Convergencia en virtud de que el 11% del gasto nacional reasignado a provincias corresponde a esta región. A su vez, el ordenamiento tributario generaba pérdidas para todas las provincias que conforman la región Norte, con lo cual no se producen compensaciones en este caso. La compensación vía Fondo de Convergencia para que la medida sea neutral en términos económicos asciende a USD 10.058 millones, a valores del año 2021.

En la región Centro, el ordenamiento funcional incrementa las necesidades de asistencia vía Fondo de Convergencia pero es parcialmente compensado por el resultado del ordenamiento tributario en algunas jurisdicciones de la región, con lo cual el efecto neto de considerar los mayores gastos por traspaso de funciones ejecutadas por Nación a las provincias es de USD 592 millones.¹³ La asistencia total a través del Fondo de Convergencia que hace que el ordenamiento fiscal sea neutro para todas las provincias que conforman la región Centro asciende a USD 2.899 millones, a valores del año 2021.

Algo similar ocurre en la región Sur, ya que los resultados del ordenamiento tributario compensan parcialmente las mayores necesidades de financiamiento para afrontar los gastos ejecutados por nación en funciones provinciales que se transfieren a cada jurisdicción donde era ejecutado ese gasto. El efecto neto de considerar los mayores gastos por traspaso de funciones ejecutadas por Nación a las provincias es de USD 103 millones, en tanto que la asistencia total a través del Fondo de Convergencia que hace viable la propuesta es de USD 1.008 millones, a valores del año 2021.

En suma, el Fondo de Convergencia debería contar con recursos por un total de USD 13.965 millones para dar asistencia a todas las jurisdicciones que necesitan ser compensadas para que el ordenamiento fiscal les resulte neutro en términos económicos.

En la propuesta de ordenamiento tributario diagramada en el Cuadro 4 se asignaron recursos tributarios destinados a financiar el Fondo de Convergencia por un total de USD 13.003 millones. Es decir que habría una brecha de casi USD 1.000 millones sin financiamiento. Para resolver este problema, una alternativa podría ser, por ejemplo, que las provincias con ganancias netas derivadas del ordenamiento fiscal aporten al financiamiento del Fondo de Convergencia.

¹³ Es decir, la diferencia entre la compensación vía Fondo de Convergencia resultante del "ordenamiento tributario" (Cuadro 5) y la resultante del "ordenamiento tributario + funcional" (Cuadro 13).

No obstante, cabe considerar que los resultados del ordenamiento tributario son una simulación teórica donde la recaudación de los nuevos tributos se distribuye según PIB del 2004, pero si la medida prospera deberá desarrollarse una metodología de distribución de la recaudación a cada jurisdicción que seguramente arroje resultados diferentes a los presentados en este trabajo en términos nominales.

Cuadro 13. Impacto del ordenamiento fiscal entre provincias

Año 2021 - En millones de dólares corrientes

Jurisdicción	INGRESOS			EGRESOS	RESULTADO ECONÓMICO	Fondo de convergencia tributario + funcional	% PIB 2004	% RON 2021	% GON 2021
	Situación actual	Propuesta Ordenamiento Tributario	Diferencia en Mill USD	Propuesta Ordenamiento Funcional	Diferencia neta por ordenamiento tributario + funcional				
Buenos Aires	14.514	18.764	4.250	2.666	1.584	0	33%	23%	22%
C.A.B.A.	4.668	11.700	7.032	6.793	240	0	21%	2%	56%
Región Norte	14.887	6.205	-8.682	1.376	-10.058	-10.058	11%	34%	11%
Catamarca	1.032	472	-559	61	-620	-620	1%	3%	1%
Chaco	1.989	716	-1.273	214	-1.488	-1.488	1%	5%	2%
Corrientes	1.502	650	-852	106	-958	-958	1%	4%	1%
Formosa	1.360	280	-1.080	113	-1.193	-1.193	1%	3%	1%
Jujuy	1.122	463	-659	128	-786	-786	1%	3%	1%
La Rioja	781	322	-459	57	-516	-516	1%	2%	0%
Misiones	1.679	698	-980	165	-1.145	-1.145	1%	3%	1%
Salta	1.695	967	-729	188	-917	-917	2%	4%	2%
Santiago del Estero	1.601	654	-947	132	-1.079	-1.079	1%	4%	1%
Tucumán	2.126	982	-1.144	213	-1.357	-1.357	2%	5%	2%
Región Centro	16.262	14.597	-1.665	909	-2.574	-2.899	26%	32%	8%
Córdoba	4.526	4.424	-102	245	-347	-347	8%	8%	2%
Entre Ríos	2.188	1.380	-808	163	-971	-971	2%	5%	1%
La Pampa	846	500	-346	35	-381	-381	1%	2%	0%
Mendoza	2.042	2.223	181	124	57	0	4%	4%	1%
San Juan	1.327	614	-713	101	-814	-814	1%	3%	1%
San Luis	942	604	-338	48	-386	-386	1%	2%	0%
Santa Fe	4.390	4.852	462	194	268	0	9%	8%	2%
Región Sur	4.365	4.633	268	321	-53	-1.008	8%	8%	3%
Chubut	814	1.230	416	59	358	0	2%	2%	0%
Neuquén	1.145	1.703	558	88	470	0	3%	2%	1%
Río Negro	1.122	763	-359	77	-436	-436	1%	2%	1%
Santa Cruz	731	930	200	72	128	0	2%	2%	1%
Tierra del Fuego	553	6	-546	25	-572	-572	0%	1%	0%
Total	54.695	55.900	1.205	12.066	-10.861	-13.965	100%	100%	100%

Notas: RON: Recursos de origen nacional. PIB: Producto Bruto Interno. GON: Gasto de origen nacional reasignado a las provincias.

Fuente: Elaboración propia.

5. Reflexiones finales

Partiendo del diagnóstico que la decadencia está muy asociada al mal funcionamiento del Estado, el libro de Giordano, Seggiaro y Colina (2021) plantea como condición necesaria para romper con este ciclo involutivo un ordenamiento integral del sector público argentino.

Uno de los ejes centrales de la propuesta es el replanteo del federalismo fiscal. El ordenamiento tributario y funcional se basa en aplicar una nueva distribución de facultades y roles entre jurisdicciones. De esa manera, el objetivo es pasar de una situación donde prevalecen los solapamientos a otra donde cada jurisdicción ejerce con exclusividad determinadas potestades tributarias y es responsable de determinadas funciones.

Si bien el esquema propuesto por el libro responde a las directrices que desde su primera redacción contempló la Constitución, considerando la situación actual de cómo está organizado el sector público, obliga a aplicar un conjunto amplio y disruptivo de cambios.

Una propuesta que contempla transformaciones tan profundas sobre el sistema tributario y la redistribución de funciones merece una evaluación de viabilidad en diferentes dimensiones. La presente investigación abordó el análisis de viabilidad económica del ordenamiento tributario y funcional que propone el libro.

Para alcanzar esta meta es necesario superar diferentes tipos de dificultades. Particularmente desafiantes son los problemas derivados de limitaciones de información y la necesidad de desarrollar metodologías para el análisis. Esto previene sobre el carácter muy aproximado de las simulaciones presentadas en la investigación y la conveniencia de profundizar su estudio con nuevas investigaciones.

Sin perjuicio de ello, la principal conclusión de la investigación es que la propuesta de ordenamiento formulada en “*Una vacuna contra la decadencia*” es económicamente consistente y viable. Dicho de otra manera, que la aplicación de las propuestas de ordenamiento presentadas en el libro permitirían avanzar hacia una organización del sector público mucho más racional que la actual. Particularmente relevante es la conclusión de que para la mayor parte del país es factible llevar a la práctica el principio de correspondencia fiscal, es decir que cada jurisdicción financie sus erogaciones con los impuestos que recauda.

Una herramienta clave para dar garantías de consistencia, flexibilidad y viabilidad es el Fondo de Convergencia. A través del Fondo, y más allá que escapa a los objetivos de la investigación aportar dimensionamientos precisos, se logra compensar a las jurisdicciones que pierden financiamiento como consecuencia del ordenamiento. El punto a destacar es que el Fondo le da consistencia, viabilidad y flexibilidad a la propuesta, facilitando su implementación. Un punto interesante es que el Fondo debería involucrar una masa de recursos respectivamente pequeña. Como punto de referencia, con un Fondo que administre el 22% de lo que administra el régimen de coparticipación se logra darle viabilidad a la propuesta, ya que se eliminan los riesgos de que alguna jurisdicción caiga en un colapso económico/financiero debido la aplicación de los cambios.

Sin dudas que se necesita más desarrollo metodológico y mayor acceso a información para lograr una aproximación más precisa de las consecuencias que se derivarían de aplicar los cambios que se proponen en el libro. Pero el ejercicio de simulación presentado en la presente investigación, más allá de sus limitaciones metodológicas y empíricas, aporta evidencia sólida respecto a la viabilidad de la propuesta.

6. Bibliografía

ALBERDI, JUAN BAUTISTA (2017). “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”; incluye prólogo de Matías Farías. – Buenos Aires: *Colección Pensamiento del Bicentenario. Biblioteca del Congreso de la Nación, 2017.*

ALTAVILLA, Cristian. (2019). “El sistema tributario argentino. Breve consideración sobre su evolución y situación actual”. *Revista de la Facultad*, Vol. X, Nº 2, Nueva Serie II (2019), pp. 171 – 200.

GIORDANO, Osvaldo – SEGGIARIO, Carlos y COLINA, Jorge (2021), *“Una vacuna contra la decadencia”*, Babel, Córdoba.