

CAMBIOS INTRODUCIDOS EN EL SISTEMA DE COPARTICIPACION
FEDERAL POR LA LEY NACIONAL N° 22.293: ANALISIS Y /
PROPUESTAS DE MODIFICACION

BUENOS AIRES, 1981.-

N. 23211

N. 2021

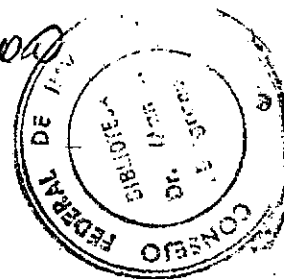
N. 2000

O

N. 23211

N. 32 C

I



C O N T E N I D O

I. SITUACION ANTERIOR AL CAMBIO INTRODUCIDO POR LA LEY NACIONAL
Nº 22.293.

II. CAMBIO DE SISTEMA: EFECTOS CUALITATIVOS SOBRE LAS FINANZAS /
DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES.

I. SISTEMA ANTERIOR A LA LEY Nº 22.293

I.1. INTRODUCCION

La Ley Nacional Nº 22.293, sancionada el 30 de setiembre de 1980, ha introducido una importante modificación al sistema de coparticipación federal establecido por la Ley-Convenio Nº 20.221 del 21 de marzo de 1973 en / lo que se refiere a la distribución primaria entre el Gobierno Nacional / por un lado, y los Gobiernos Provinciales, por el otro. A través del artículo 6º, la Ley Nº 22.293 establece que "a partir del mes siguiente al de la generalización del Impuesto al Valor Agregado" (o sea, como dicha disposición se implementó a través de la Ley Nacional Nº 22.294 de fecha 3 de octubre de 1980, a partir de noviembre de 1980), "se deducirán del monto total recaudado por los gravámenes a que se refiere (la Ley Nº 20.221) los / importes requeridos para el cumplimiento de la ley de supresión de aportes patronales (Ley Nº 22.293)". Sólo "el remanente" se distribuirá según los / porcentajes de distribución primaria (entre la Nación y las Provincias) establecidos en la Ley Nº 20.221.

Un análisis de los efectos, tanto cualitativos como cuantitativos, / de la reforma introducida al sistema de coparticipación federal por la nor

///

///

ma legal a que se acaba de hacer referencia, como una crítica adecuada a dicha reforma, y eventualmente la propuesta de una modificación a la misma, / requiere como punto de partida un conocimiento adecuado del régimen de coparticipación federal de impuestos existente a la fecha de la reforma de 1980, así como un acopio de los antecedentes registrados a lo largo de la vigencia del sistema: como el régimen de coparticipación federal de los impuestos nacionales tiene una larga y rica historia, ya que se remonta a 1935, / será sumamente útil contar con la experiencia acumulada en más de 45 años / de este régimen clave en las relaciones financieras entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales.

En este primer Capítulo, se presenta una síntesis sumamente apretada / de los principales antecedentes. Luego de pasar una rápida revista al planteo constitucional inicial, tal como quedó fijado en la Constitución Nacional de 1853 con sus reformas de 1860 y estudiar el primer problema grave / presentado en 1890 con la creación de los Impuestos Internos Nacionales / (punto 1.2.), se organiza la exposición respecto a la experiencia del régimen de coparticipación federal durante 1935-1980 en cinco grandes períodos /

///

///

(puntos 1.3. a 1.7.), los cuales han sido delimitados utilizando como límites los momentos en que se produjeron cambios significativos en el régimen/ respecto a la distribución primaria: 1935 (iniciación del régimen), 1947 / (Ley Nº 12.956), 1959 (Ley Nº 14.788), 1967 y 1973 (Ley Nº 20.221).

Debe enfatizarse que la exposición que se realizará en este capítulo será por fuerza sumamente breve, y centrada en la cuestión de la distribu-- ción primaria entre la Nación y las Provincias.

El tema ha dado origen a una abundante y sumamente calificada bibliografía, como se menciona en el Apéndice del presente Capítulo.-

1.2. SITUACION ANTERIOR AL REGIMEN DE COPARTICIPACION

El régimen de coparticipación federal de impuestos surgió en 1935 como parte de un esquema de coordinación financiera entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, a fin de hacer frente a problemas que se habían ido planteando a lo largo del tiempo con respecto a la utilización / más adecuada de los poderes fiscales de cada uno de los niveles de Gobierno.

La Constitución Nacional de 1853, cuyas cláusulas financieras no resultaron modificadas en la reforma de 1860, estableció el marco institucional respecto a las facultades tributarias de cada nivel de gobierno (1). Se asigna al Gobierno federal los recursos enunciados en el artículo 4º, de los cuales dos asumen la mayor relevancia cuantitativa: (a) "los derechos / de importación y exportación" (texto de acuerdo a la reforma de 1866), que son atribuidos en forma exclusiva al Gobierno Federal, ya que se prohíbe a los Gobiernos provinciales la imposición de estos gravámenes (artículos 9º, 10º, 11º y 12º); y (b) "las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso general".

La atribución al Gobierno federal de la totalidad de los recursos aduaneros, los más importantes cuantitativamente durante todo el siglo XIX/

///

///

y prácticamente hasta la crisis de 1930 (2), revela la importancia de las / funciones atribuidas a dicho nivel de gobierno. Correlativamente, entre las atribuciones acordadas al Congreso Nacional, se establece: "Acordar subsidios del Tesoro Nacional a las Provincias, cuyas rentas no alcancen, según / sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios" (art. 67º, inc.8º); como / se afirmó en el seno de la Convención Constituyente de 1853, "el Gobierno / federal reconoce como uno de sus primordiales deberes el igualar el déficit de toda provincia confederada cuya renta no alcanzare a satisfacer sus nece sidades interiores" (Informe de la Comisión de Negocios Constitucionales, / en Anales de Legislación Argentina, 1852-1880, pp.10-11).

En cuanto a "las demás contribuciones", según surge de los debates en la Convención Constituyente y de la discusión doctrinaria posterior, se / vincula la atribución del artículo 4º a las condiciones fijadas en el art. 67º inc.2º, donde refiriéndose a las atribuciones del Congreso Nacional lo / faculta a "imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defen

///

///

sa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan". La fundamentación desarrollada por el convencional Gorostiaga, miembro informante de la Comisión redactora, es ilustrativa del carácter excepcional de este recurso para el gobierno federal: "Siendo el segundo recurso previsto por el artículo 4º: 'De las contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga al Congreso General', uno de los recursos que quedaba a las / provincias, era natural que no se echase mano de él sino en circunstancias / muy excepcionales" (Análisis de Legislación Argentina, 1852-1880, p.26).

Establecida la Constitución Nacional, durante más de tres décadas / el arreglo inicial pareció satisfactorio. Recién la crisis financiera y política de 1890 obligó al primer cambio importante en la distribución efectiva de poderes tributarios. Los recursos aduaneros, que representaban cuatro quintas partes de los recursos ordinarios del Gobierno Nacional, quedaron / afectados por la crisis del sector externo, en momentos en que se interrumpió la posibilidad de contraer nuevos empréstitos externos; el Presidente Pellegrini propone al Congreso, como medida de emergencia para superar la situación, la implantación de impuestos al consumo bajo la forma de impuestos

///

///

internos (así denominados para diferenciarlos de los aduaneros, o externos). Esta propuesta plantea por primera vez en forma abierta el problema de las facultades tributarias del gobierno nacional y de los provinciales. La corriente opuesta al proyecto sostiene que las "contribuciones directas" de que habla el art. 67^º inc. 2^º deben ser interpretadas como los impuestos inmobiliarios, la tradicional "contribución territorial" que forma la base de los recursos provinciales; los impuestos al consumo, al no estar explícitamente previstos en la Constitución, quedan exclusivamente en manos provinciales (Art. 104^º: "Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal"). En cambio, la corriente favorable al proyecto, que finalmente se impone, sostiene que la imposición de impuestos sobre el consumo, como impuesto indirecto, es facultad concurrente entre la Nación y las Provincias. Finalmente la ley se aprueba, por el término de un año, renovándose anualmente hasta 1935.

1.3. PRIMER PERIODO DEL REGIMEN DE COPARTICIPACION (1935-1947)

El régimen de coparticipación impositiva aparece en 1935, como / tantas otras instituciones argentinas, como tentativa de respuesta al cambio fundamental operado por la crisis mundialmente conocida como "la gran / crisis de 1930". Las primeras medidas de tipo fiscal, destinadas a paliar / los efectos de la caída de las recaudaciones aduaneras como consecuencia / del estrangulamiento del comercio exterior argentino, fueron la creación / por parte del gobierno provisional del impuesto a las transacciones (1º y / 15 de octubre de 1931) y a los réditos (19 de enero de 1932). Restableci- do el Congreso Nacional, se aprueba a fines de 1934 y con vigencia a partir del 1º de enero de 1935 un reordenamiento de los sistemas tributarios a / efectos de lograr un mejor aprovechamiento de la base tributaria y la supre sión de problemas derivados de la concurrencia de facultades impositivas:

- (a) Unificación de los impuestos internos (Ley Nº 12.139), esta- bleciendo su recaudación por parte del Gobierno Nacional y / la coparticipación de su producido con las provincias con la obligación por parte de estas últimas de derogar sus impues- tos existentes de carácter similar;

///

///

- (b) transformación del impuesto a las transacciones en el impuesto a las ventas (Ley N° 12.143), recibiendo las provincias / parte del producido como contrapartida a su compromiso de no crear en el futuro impuestos análogos; y
- (c) la prórroga del impuesto a los réditos (Ley N° 12.147), con / igual mecanismo que en el caso del impuesto a las ventas.

La coparticipación establecida por estas leyes puede agruparse en dos regímenes:

- (a) El régimen de la Ley N° 12.139 y
- (b) el régimen de las Leyes N° 12.143 y 12.147.

Se pasará a explicar brevemente la distribución primaria prevista en cada grupo.

(a) LEY 12.139

La distribución del producido de los impuestos unificados tanto entre Nación y Provincias, como entre cada una de las Provincias, se estableció por la Ley mediante un mecanismo sumamente complicado que incluso / abarcaba los 20 años de vigencia, y que sólo se explica en función de los /

///

///

distintos intereses en juego que se trataba de no lesionar abruptamente (3). Se distinguían dos situaciones:

(i) En el caso de los impuestos a los consumos a derogar por las 14 provincias, se establece como monto básico a distribuir el promedio 1929/1933 de recaudación efectiva de las provincias (33,8 millones de pesos) incrementado en un 10 % para 1935 y en un 10 % del monto básico por año, hasta alcanzar un 50 % en 1939; a partir de 1940, la proporción entre Nación y Provincias se determinaba en forma que igualara la proporción alcanzada en el bienio 1938-1939;

(ii) en el caso de impuestos que gravaban algunas actividades productivas por parte de ciertas provincias (vino, alcoholes, azúcar), se parte de una distribución entre provincias productoras (Mendoza, San Juan, Tucumán, / Jujuy y Salta) de un monto absoluto igual al promedio de recaudación provincial efectiva, para 1935, con disminuciones del 5 % en los cuatro primeros / años y del 2 % en los años siguientes, hasta llegar al 50 % en el año final / (1954); en este caso se preveía una compensación del Gobierno Nacional por / las pérdidas provinciales implicadas, a través de la asunción por parte de /

///

///

aquél de las deudas de los gobiernos provinciales, o alternativamente del servicio de la deuda provincial.

Debe hacerse notar que, con anterioridad a la unificación, los impuestos internos nacionales habían representado el 64,7 % del total, en tanto los impuestos internos provinciales llegaban al 35,3 % restante / (promedios 1929-1933),

(b) LEYES 12.143 Y 12.147

En el caso de los nuevos impuesto, uno de los cuales (a los / réditos) se prorroga por 10 años, en tanto el otro (a las transacciones) / se reestructura adoptando la forma de impuesto a las ventas, el mecanismo adoptado es similar, si bien se mantiene la separación entre las leyes / respectivas: la distribución primaria se establece en las proporciones del 82,5 % para la Nación, y el 17,5 % para las 14 provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Con posterioridad a 1943, el régimen de las leyes 12.143 y / 12.147 sufre algunas modificaciones. Por una parte, se incorpora un nuevo impuesto, el impuesto a las ganancias eventuales (Decreto-Ley Nº 14.342 / 1946) a distribuir en forma similar al impuesto a los réditos (art.15^a),-

///

///

en tanto otro impuesto creado en el período, el impuesto a los beneficios / extraordinarios (Decretos-Ley N° 18.230/43 y N° 21.702/44) pese a aplicarse en todo el territorio de la Nación, ingresa inicialmente en su totalidad a rentas generales, es decir al fisco federal (arts. 12° y 10°, respectivamente). Por otro lado, las leyes de 1935 preveían que antes del 31 de diciembre de 1938 se establecerían las proporciones de distribución para el futuro (art. 3° de la Ley N° 12.147; art. 14° de la Ley 12.143); sin embargo los / coeficientes fijados inicialmente siguieron aplicándose hasta 1947 (en que / se modifican por la Ley N° 12.956). Hay una excepción importante: en el caso del impuesto a los réditos, por disposiciones unilaterales de la Nación, en los años 1943 (Decreto-Ley N° 18.229/43) y similar de 1945 (Decreto-Ley N° / 14.338/45) se dispuso el ingreso a rentas generales del mayor producido del / impuesto estableciéndose como tope máximo para cada año la participación / efectivamente recibida por cada provincia y la Municipalidad en el año 1943/ (en valores nominales). Como consecuencia de esta disposición, y ante el sur / gimiento de un proceso inflacionario que aceleró las recaudaciones en valo-- res nominales, la participación de la Nación pasó del 82,5 % en 1943 al 90,4% en 1946; la de las provincias bajó del 13,0 % (1943) al 7,1 % (1946) y la de

///

///

la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires del 4,5 % (1943) al 2,5 % /
(1946).

1.4. SEGUNDO PERIODO DEL REGIMEN DE COPARTICIPACION FEDERAL (1947/1959)

Con el restablecimiento del funcionamiento del Congreso (1946) se replantea la situación, tanto por la presentación de proyectos de legisladores, como por la movilización de los gobiernos provinciales, que culminara / en la Primera Conferencia de Ministros de Hacienda (Noviembre de 1946) con / una recomendación unánime que fue recogida en el proyecto del Poder Ejecutivo Nacional presentado a las Cámaras y que dio origen a la Ley Nº 12.956.

Esta ley representó un avance hacia una mayor sistematización del régimen; sus cambios más importantes son los siguientes:

- a) Unifica y amplía la cobertura de impuestos a coparticipar, ya / que no sólo comprende el impuesto a los réditos (Ley Nº 12.147) / el impuesto a las ganancias eventuales (asimilado al impuesto / a los réditos en cuanto al mecanismo de coparticipación) y el / impuesto a las ventas (Ley Nº 12.143), sino que también comprende / de el entonces recientemente creado impuesto a los beneficios / extraordinarios (Decreto-Ley Nº 18.230/43 y 21.702/44) que inicialmente no se coparticipaba;
- b) en cuanto a la distribución primaria, se amplía el porcentaje / al conjunto formado por Provincias y Municipalidad del 17,5 % /

///

///

al 21 %, lo cual representaba un aumento del 20 % a partir de 1947.

En 1941 surge la creación por parte de la Nación del impuesto sustitutivo a la transmisión gratuita de bienes (Ley Nº 14.060), que implica un nuevo avance de la Nación en un terreno hasta entonces reservado a / los poderes locales, el "impuesto a la herencia" o "impuesto a las sucesiones". La coparticipación prevista basada en un criterio devolutivo o de correcaudación, establecía que cada jurisdicción recibiría en proporción a / la radiación económica de los bienes objeto del tributo", correspondiente / a la Nación la proporción asignada a la Capital Federal y Territorios Nacionales, y a las provincias la proporción restante. Inicialmente se aplicó un índice basado en el promedio de lo recaudado en concepto de impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes en los años 1949 y 1950, arrojando un / 48,8424 % para la Nación y 50,1576 % para las Provincias; a partir de 1954 se aplicó un índice calculado por la Dirección General Impositiva sobre la base de un muestreo de un número determinado de declaraciones, que significó un 55,5652 % para la Nación y 44,4348 % para las Provincias.

///

///

Hacia el final de este período, se produce un cambio importante, a través de la Ley Nº 14.390, que extiende por diez años la primitiva ley de unificación de impuestos internos (Ley Nº 12.139) que caducó en 1954, luego de cumplir su período inicialmente establecido de veinte años. Si bien la reforma se aprobó en 1954, su impacto pleno tuvo lugar en los años siguientes, / por la provincialización de los ex-Territorios Nacionales y la aplicación de las cifras del Censo de Población de 1960. La distribución primaria se fijaba en la Ley Nº 14.390 en proporción a la población total del país (para la Nación) y la población del conjunto de provincias adheridas (para las Provincias). Los porcentajes respectivos, que en el último año de la ley anterior/ (Ley Nº 12.139) alcanzaba a 68,8 % para Nación y 31,2 % para Provincias, se modificó en 1957 en que fue del 58,3 % para la Nación y 41,7 % para Provincias; posteriormente, las cifras se ubicaron en el orden del 54 % para la Nación y del 46 % para las Provincias.-

1.5. TERCER PERIODO DEL REGIMEN DE COPARTICIPACION (1959-1967)

Una vez instalado nuevamente el Congreso Nacional, hacia fines de 1958, tras intensa preparación y discusión, se aprueba una reforma importante en lo vinculado a los impuestos regulados por la Ley N° 12.956; conviene hacer notar que a dicha fecha, la recaudación de este grupo de impuestos oscilaba en torno al 75 % de la recaudación total de impuestos coparticipados.

Habiendo vencido el 31 de diciembre de 1955 el régimen de distribución de la Ley N° 12.956, el Gobierno Provisional decide prórrogas por / períodos anuales, reflejando la conciencia existente acerca de la necesidad de una reforma en profundidad del sistema respectivo. Producido el regreso al sistema constitucional, el Congreso Nacional se aboca al tema, en base / a un proyecto del Poder Ejecutivo Nacional, el cual a su vez recoge como / antecedentes el anteproyecto preparado por la Comisión de Contralor (Decreto-Ley N° 770/57) y los dictámenes de la Conferencia de Ministros de Hacienda de la Nación y Provincias (septiembre de 1958).

El cambio fundamental de la Ley N° 14.788 se refiere a la distribución primaria. En tanto la Ley N° 12.956 había fijado una distribución / del 21 % para las Provincias y Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires,

///

///

y el restante 79 % para la Nación; por la reforma de 1959, las proporciones se establecen para el año final de 1963 en las siguientes proporciones: 36 por ciento para el conjunto de provincias, 6 % para la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y el resto (58 %) para la Nación. En otros términos, la proporción del conjunto formado por las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se duplica, al pasar del 21 % al 42 % de/ total de recaudación de impuestos coparticipados según dicha Ley.

Un cambio tan importante en la distribución primaria podía significar problemas de ajuste a las finanzas del Gobierno Nacional. Para ello, / se estableció un período de transición, con el siguiente escalonamiento en los índices:

	NACION	PROVINCIAS Y M.C. BS. AS.	PROVINCIAS	M. C. BS.AS.
<u>LEY 12.956</u>				
1958	79 %	21 %		
<u>LEY 14.788</u>				
1959	66 %	34 %	28 %	6 %

///

///

	NACION	PROVINCIAS Y M. C. BS.AS.	PROVINCIAS	M. C. BS.AS.
///				
1960	64 %	36 %	30 %	6 %
1961	62 %	38 %	32 %	6 %
1962	60 %	40 %	34 %	6 %
1963	58 %	42 %	36 %	6 %
<u>LEY 16.463</u>				
1964	54 %	46 %	40 %	6 %
<u>LEY 16.653</u>				
1965	54 %	46 %	40 %	6 %

En el cuadro precedente, además de los índices previstos por la / Ley 14.788, se muestran los correspondientes a la Ley N° 16.463, que prorroga la Ley 14.788 para 1964 con un ulterior aumento del porcentaje del conjunto / de Provincias del 36 % al 40 %, que también se mantuvo en 1965 y en 1966 por sendas prórrogas.-

1.6. CUARTO PERIODO DEL REGIMEN DE COPARTICIPACION (1967-1973)

Como se aprecia, del resumen presentado, a lo largo de la evolución del régimen de coparticipación desde su origen, en 1935, la distribución primaria entre la Nación y las Provincias se fue desplazando sistemáticamente en favor de éstas, excepto el breve intermedio 1943-1946, por el congelamiento en términos nominales de los montos recibidos por los gobiernos locales. En 1967, dentro del paquete de medidas de política económica/ adoptada en marzo de 1967 por el nuevo ministro de Economía KRIEGER VASENA se produce una situación en cierta forma similar a la de 1943: para sanear las finanzas públicas del Gobierno Nacional se echa mano al recurso de reducir la coparticipación recibida por el conjunto de provincias por el régimen de la Ley Nº 14.788 (impuestos a los réditos y a las ventas, más / otros impuestos de menor importancia cuantitativa) del 40 % vigente desde/ 1965 al 35,46 %; asimismo, la coparticipación por dicha ley de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se redujo del 6 % al 5,32 %, por lo que la proporción del Gobierno Nacional subió del 54 % al 59,22 % (un incremento en término de alícuotas del 10 %). Al año siguiente (1968) una nueva reducción de la participación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, ahora limitada al 2,66 % para los impuestos coparticipados por la Ley

///

///

14.788, llevó la participación del Gobierno Nacional al 61,88 %. En definitiva, el Gobierno Nacional incrementó su participación en casi el 15 %, en tanto el conjunto de Provincias vio reducida la suya en algo más del 11 %; la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires vio limitada su participación al 44 % de lo que percibía anteriormente.

Los efectos provocados sobre las finanzas provinciales por esta modificación en la distribución de una parte sustancial de los impuestos coparticipados, trajo aparejado posteriormente, en un intento de corregir la situación, la creación (Ley Nº 17.678.) del mecanismo del Fondo de Integración Territorial (F.I.T.). Este Fondo, financiado con créditos del Presupuesto del Gobierno Nacional y desembolsado a través de aportes del Tesoro Nacional a los Gobiernos Provinciales, atendía la realización de obras públicas de interés prioritario de una o varias provincias dentro de montos totales autorizados anualmente.

A partir de 1971 (4), las finanzas públicas provinciales comienzan a experimentar un nuevo deterioro, provocado por la aceleración del proceso inflacionario - que deterioró en términos reales la recaudación nacional bruta

///

///

ta de impuestos coparticipados, y por lo tanto los montos recibidos por las provincias en concepto de coparticipación - junto con la implantación de / una política salarial de equiparación de remuneraciones entre los distintos niveles de gobierno, que representó un aumento más que proporcional en los gastos provinciales, tanto en lo referente al personal propiamente provin-- cial como respecto a los esfuerzos provinciales a los municipios para equipa-- rar las remuneraciones del personal de estos últimos.

Exceptuando la provincia de Buenos Aires, que no recibió aportes, / la relación entre los aportes del Tesoro Nacional y la coparticipación fede-- ral aumentó del 7,5 % en 1970 a 56,8 % en 1971 y al 88,3 % en 1972. Por lo / tanto, los aportes del Tesoro Nacional pasaron de financiar el 2,4 % de / los gastos provinciales (excepto siempre la provincia de Buenos Aires) en / 1970 al 19,2 % en 1971 y al 24,0 % en 1972, La fuerte dependencia creada / respecto al Tesoro Nacional obligó a replantear las relaciones financieras/ Nación-Provincias. Ello se realizó a través de la Ley Nº 20.221, a princi-- pios de 1973.-

1.7. QUINTO PERIODO DEL REGIMEN DE COPARTICIPACION: 1973 - 1980

Con la Ley-Convenio N° 20.221, de 1973, las Provincias alcanzaron una vieja aspiración expresada en diversas oportunidades: la equiparación/ de coparticipación con la Nación (5). Previa deducción de un 3 % como aporte automático al Fondo de Desarrollo Regional creado por la misma ley, el total de recaudación se distribuye en forma automática en partes iguales / entre la Nación (48,5 %) y las Provincias (48,5 %). De su parte, la Nación cede también en forma automática las participaciones correspondientes a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (1,8 %) y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego (0,2 %).

El Fondo de Desarrollo Regional, que implícitamente venía a quedar integrado por partes iguales entre la Nación y las Provincias, tiene / por objetivo financiar inversiones en trabajos públicos de interés provincial o interprovincial, y su establecimiento respondía a la necesidad de / dar continuidad en el tiempo al régimen entonces existente del Fondo de Integración Territorial, el cual dependía de las decisiones anuales adoptadas por el Gobierno Nacional para la fijación de sus montos.

Otra innovación de la Ley N° 20.221 consistió en la amplitud de / definición de los impuestos nacionales sujetos al régimen de coparticipa--

///

///

ción. A lo largo de los años, la creación de cada nuevo impuesto nacional daba habitualmente origen a una discusión respecto a su inclusión dentro/ del régimen de coparticipación, tardándose cierto tiempo por parte de la/ Nación en aceptar su incorporación y dando lugar en el interín a friccio- nes e incertidumbres. La Ley Nº 20.221 define como integrantes del régi- men de coparticipación, además de los gravámenes existentes que se enume- ran, "los que en el futuro establezca (la Nación) como impuestos indirec tos que graven consumos o actos, o conforme a la facultad del artículo / 67º inc.2º de la Constitución Nacional". "Se excluyen del régimen de esta ley los impuestos nacionales cuyo producido se halle afectado a la reali- zación de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, de- clarados de interés nacional. Cumplido el objeto de creación de estos im- puestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se incorpora- rán al sistema de coparticipación de esta ley" (art.7º).

Como contrapartida, y para preservar el núcleo de impuestos típi- camente provinciales aún cuando la Nación estableciera impuestos análogos, se exceptúa de la obligación de las Provincias - respecto a derogar gravá-

///

///

menes análogos a los nacionales coparticipados - a una nómina que abarca los siguientes impuestos provinciales: sobre la propiedad inmobiliaria, / el ejercicio de actividades lucrativas, las transmisiones gratuitas de / bienes, los automotores y los actos, contratos y operaciones a título / oneroso.

La ley N° 20.221 ha venido rigiendo desde 1973 el régimen de coparticipación de impuestos, sin mayores variantes. Instalado el Congreso en 1973, fueron presentadas diversas iniciativas parlamentarias - fundamentalmente referidas a cambios en la distribución secundaria, entre Províncias - pero ninguna de ellas prosperó.

La única modificación importante, desde el punto de vista de la distribución primaria, se registró en 1975, con motivo de la implantación del Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) a partir del 1° de enero de dicho año por la Ley N° 20.633 (sancionada el 27/12/73). Como la modificación fue derogada a partir del 1°/1/76 por la ley N° 21.251 (sancionada el 31/12/75), aquí sólo se la comentará muy brevemente.

Al introducirse el I.V.A., el esquema inicial preveía la elimi-

///

///

nación de los impuestos provinciales a las actividades lucrativas en cuanto/ adoptaran como base imponible los ingresos brutos; sólo quedarían dichos gra
vámenes como "patentes por el ejercicio de actividades con fines de lucro" / con otras bases imponibles. Se suponía que la recaudación obtenida con el nue
vo impuesto (I.V.A.) sustituiría la recaudación anteriormente obtenida por / el impuesto nacional a las ventas (coparticipado) más la recaudación de los/
impuestos provinciales a las actividades lucrativas. Por lo tanto, para la / recaudación del I.V.A. se modificaba el sistema de la Ley 20.221 de la si---
guiente forma: (a) Un porcentaje igual al que representaba la recaudación de impuesto a las ventas sobre el total recaudado por el I.V.A., sería distri--
buido con los parámetros de la Ley 20.221; y (b) el resto se distribuiría se
gún un prorrateador especial, consistente en la participación de la recauda-
ción por impuesto a las actividades lucrativas de cada jurisdicción en 1974/
respecto al total de recaudación del conjunto de jurisdicciones para dicho / año. Desde el punto de vista de la distribución primaria, ello significaba /
sustraer una parte de la recaudación del I.V.A. (la que representaba el equi-
valente a los impuestos provinciales que se derogaban) a la distribución pri

///

///

maria de la Ley 20.221, para asignarla directamente a las Provincias. En definitiva, en 1975 (único año de vigencia de esta reforma) la distribución / primaria fue la siguiente: Nación: %; Provincias: %.

Con respecto al funcionamiento efectivo del Fondo de Desarrollo Regional, debe mencionarse que el mecanismo que efectivamente se ha seguido / ha desvirtuado el espíritu de su creación. En efecto: la Ley Nº 20.221 establecía: "Hasta tanto se determine el sistema operativo y régimen de funcionamiento del Fondo de Desarrollo Regional, los recursos que deban ser afectados a dicho Fondo en virtud de lo dispuesto en el artículo 2º inc. x c) / de esta Ley (o sea, el 3%) serán depositados por el Banco de la Nación Argentina en cuenta especial... a cuyo efecto se incluirán en el Presupuesto General de la Nación " (art.19º). Esta cláusula, típicamente transitoria, ha / seguido siendo utilizada por la Nación durante ocho años para manejar por / sí sola el Fondo de Desarrollo Regional, en lugar de haber sido como era / lógico suplantado por el "sistema operativo y régimen de funcionamiento del Fondo de Desarrollo Regional" de carácter permanente.

///

///

Finalmente, en 1980 la Ley N° 22.293 - dentro de la reforma del sistema fiscal nacional por la eliminación de aportes patronales para seguridad social y para el Fondo Nacional de la Vivienda - introduce una modificación sustancial en la distribución primaria de la coparticipación federal que será analizada a continuación.

N O T A S (CAPITULO I.)

(1) Para una exposición reciente y autorizada del marco jurídico resulta su mamente ilustrativo: PEDRO J. FRIAS, op.cit., especialmente el capítulo "La Nación y las Provincias, Imposición" (pp. 131 - 144). También D. JARACH, op. cit., pp. 35 - 41.

(2) Cfr. HORACIO NUÑEZ MIRANA, op. cit., Cuadro N° 2.2. (p.6) para los / años 1889, y 1892 y 1900; Cuadro N° 3.1. (p.9.) para los años 1920, / 1929 y 1932, y Cuadro N° 3.2.2. (p.11.) para los años 1937 y 1939.

(3) Para una explicación más amplia, cfr. HORACIO NUÑEZ MIRANA, op. cit. / pp. 9 -12.

(4) Mayores detalle en H. NUÑEZ MIRANA, op. cit., pp. 26 - 28.

(5) Cfr. D. JARACH, op. cit., p. 45.-

BIBLIOGRAFIA SELECCIONADA

- 1 - CHOUHY A. S. (Director): Coparticipación provincial en Impuestos nacionales, tomo I.: Antecedentes, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires 1965, 317 pp.

Una valiosa recopilación de la evolución del régimen hasta el / año 1965, incluyendo los textos legales, así como otro material importante, como las conclusiones de las Conferencias de Ministros de Hacienda, que reflejan las posiciones sostenidas por / las Provincias en diversas circunstancias.

- 2 - FRIAS PEDRO J.: El federalismo argentino. Introducción al Derecho Público Provincial, Depalma, Buenos Aires, 1980.

Marco Jurídico de las relaciones entre el Gobierno Nacional y / los Gobiernos Provinciales. Especialmente pertinentes son el capítulo "La Nación y las Provincias. Imposición" (pp. 131 - 144) y dentro del comentario sobre la jurisprudencia de la Corte Suprema, el punto 3 sobre "La coparticipación federal y la Comisión Federal de Impuestos" (pp. 235/36).

- 3 - HINRICHS H. H.: "Lessons of the Argentine Revenue Sharing Experience", / Revenue Sharing and its alternatives (Joint Economic Committee, Congress

///

of the United States of America, Washington, D. C., 1967). Vol. I. pp. 562 - 591.

Intenta describir las lecciones de experiencia argentina respecto a coparticipación de impuestos, con especial énfasis en su impacto sobre las finanzas del Gobierno Nacional y del sector público consolidado. Para una crítica de las conclusiones enunciadas, cfr. H. NUREZ MIÑANA, op. cit., puntos 6.2. y 6.3. (pp.38 - 44).

- 4 - JARACH DINO: Coparticipación provincial en impuestos nacionales, tomo II.: Régimen federal de unificación y distribución de impuestos. Análisis y Anteproyecto de Ley, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires 1966, 188, pp.

Análisis de sistemas alternativos de coordinación financiera/entre el gobierno federal y los gobiernos locales, incluyendo la experiencia internacional comparada, y propuesta de reforma.

- 5 - MACON JORGE: "Aspectos tributarios interjurisdiccionales", dentro del/ estudio: F. J. HERSCHEL y J. J. SANTIÉRE (Directores): Política Fiscal

666
777

///

en la Argentina, Tomo I., Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 1963, pp. 247 - 320.

- 6 - NUREZ MIRANA H.: La coparticipación de impuestos como herramienta del / federalismo en la Argentina, Seminario sobre Problemas del Federalismo- en Argentina, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 1973, 59 pp.
Estudio fundamentalmente cuantitativo, hasta la reforma de / 1973 (Ley Nº 20.221), inclusive.-

II. EFFECTOS DE LA REFORMA DE LA LEY N° 22.293: EFECTOS CUALITATIVOS

II.1. Introducción

En el presente Capítulo, se expondrán las modificaciones realizadas en el sistema de coparticipación impositiva (Ley N° 20.221) como consecuencia de la sanción de la Ley N° 22.293, así como por disposiciones posteriores que han surgido de la situación creada por dicha reforma. Se centrará la exposición en los aspectos cualitativos del cambio producido, dejando para el siguiente capítulo (Capítulo III) un análisis cuantitativo detallado del impacto de la reforma sobre la participación provincial.

La exposición se organiza de la siguiente manera: primeramente se reseña los fundamentos y la mecánica de la reforma introducida por las leyes N°s. 22.293 y 22.294 (punto II.2); luego se explican las correcciones introducidas posteriormente, tendientes a amortiguar los efectos desfavorables sobre la coparticipación de los gobiernos locales: la inclusión de los gastos provinciales de seguridad social a través de la Ley N° 22.453 (punto II.3) y el compromiso de la Nación de garantía de coparticipación federal para el ejercicio 1981 (punto II.4). Una vez explicado en detalle cada uno de estos mecanismos, se procede a efectuar una evaluación de los efectos cualitativos de la reforma (punto II.5); los resultados aquí obtenidos, en conjunción con los resultantes en el análisis de los efectos cuantitativos (Capítulo III) constituirán la base y fundamentación de la propuesta de modificación del régimen (Capítulo V).

II.2. La Ley N° 22.293

Como expresa el mensaje de elevación de la Ley N° 22.293 (sancionada el 30/9/80), "se ha decidido eximir a los empleadores del pago de las contribuciones que dispone la ley con los fines indicados [Ley N° 18.037 del régimen nacional de jubilaciones y pensiones y Ley N° 21.581 del Fondo Nacional de la Vivienda], y sustituirlas por una financiación equivalente proveniente del impuesto ... lo cual será posible mediante la generalización y modificación de tasas del Impuesto al Valor Agregado, medida ésta que se propone en otro proyecto de ley [Ley N° 22.294]".

Para ello, "se propone un procedimiento para implementar estas medidas mediante el cual, a la par de hacerlas efectivas rápidamente, se crean las condiciones para asegurar la financiación del régimen nacional de jubilaciones y pensiones y el Fondo Nacional de la Vivienda".

El procedimiento adoptado es el siguiente:

- (a) - "Derogar la contribución patronal jubilatoria, a partir del 1° de Octubre de 1980";
- (b) - "Se establece un sistema por el cual el régimen de previsión recibirá fondos en proporción a los que se recauden a través de la percepción de los aportes personales jubilatorios. Dicha proporción será elevada a partir del momento en que se verifique la generalización y modificación de tasas del Impuesto al Valor Agregado ya que, en ese mismo momento, se eliminará la contribución patronal sobre remuneraciones destinada al F.O.N.A.V.I.";
- (c) - "Los mecanismos mediante los cuales podrán hacerse efectivas las nuevas disposiciones ... [han procurado] brindar

//

automaticidad y rapidez para la disposición de fondos por parte del sistema de Seguridad Social y el F.O.N.A.V.I. Dicho mecanismo operará a través del Banco de la Nación Argentina, el que acreditará los fondos tomándolos de los recursos provenientes del producido de los impuestos incluidos en el régimen de Coparticipación Federal";

- (d) - "También se prevé la adecuación de ese régimen de Coparticipación Federal a las normas de carácter financiero que se contemplan en el proyecto adjunto; estableciéndose, asimismo, el procedimiento que se estima necesario para que las provincias puedan manifestar su adhesión, sin que dependa de esta última la vigencia de las normas contenidas en el proyecto adjunto".

Se ha preferido transcribir textualmente las principales afirmaciones contenidas en el mensaje de elevación del proyecto de ley, dado que -en ausencia del mecanismo de aprobación por parte del Congreso, que permite a través de la discusión parlamentaria interpretar la intención y propósito del legislador- es el único documento de que puede disponerse para la fundamentación de la ley.

El objetivo fundamental de la reforma es totalmente independiente del régimen de Coparticipación Federal: "A través de tales modificaciones, se espera lograr una importante disminución de costos para las empresas, mejorará su competitividad; y al mismo tiempo se eliminará un impedimento para la contratación de mano de obra en relación de dependencia, posibilitando así el mantenimiento del nivel de plena ocupación". Como afirma en su último párrafo el mensaje, "la sanción de este proyecto comple

//

//

mentado con el de generalización del Impuesto al Valor Agregado y modificación de sus tasas, provocará un cambio de importancia en el esquema impositivo de nuestro país, y tendrá gran influencia en el reordenamiento que este Gobierno ha encarado hacia un mejoramiento de la conducta impositiva y previsional".

El mensaje de elevación del proyecto de Ley N° 22.294, sancionado a continuación (3/10/80) refuerza estos conceptos. El proyecto "amplía la base de imposición del impuesto al valor agregado, al tiempo que se incrementa su tasa general... Concurrentemente se eliminan una cantidad importante de impuestos y aportes diversos que en su mayor parte tienen afectación específica, de modo tal que lo que se recauda en más por impuesto al valor agregado se equipara en grandes magnitudes con lo que se pierde por los tributos que se eliminan".

Luego de fundamentar la reforma en razones de política impositiva y de política presupuestaria, se afirma: "La reforma del impuesto al valor agregado está inserta en una reestructuración más amplia del sistema tributario y para-tributario, cuyo aspecto más relevante es la reducción de cargas sociales a través de la eliminación del aporte patronal del quince por ciento al sistema previsional y del cinco por ciento para el Fondo Nacional de la Vivienda, reemplazándose los recursos correspondientes por un aporte global automático a financiarse con recursos provenientes de la recaudación tributaria".

Más adelante, el mensaje insiste: "Globalmente la reforma deberá ser neutra en cuanto a recaudación, computando el sistema impositivo y los aportes parafiscales. Lo que se deja de pagar por cargas sociales se abonará por la vía de impuestos".

//

//

Puede sintetizarse lo hasta aquí expuesto en la siguiente forma:

- (a) - la reforma obedece a razones de política impositiva nacional, sustituyendo la recaudación proveniente de ciertos tributos (contribuciones patronales para seguridad social y viviendas; diversos impuestos y aportes específicos, la mayoría de ellos con afectación específica a la realización de gastos del Gobierno Nacional) por la mayor recaudación del Impuesto al Valor Agregado a obtener mediante la ampliación de su base imponible y la elevación de su alícuota. La reforma sería neutra en cuanto a recaudación, pero tendría importantes efectos económicos;
- (b) - complementariamente, la reforma significaría un ordenamiento de las finanzas públicas nacionales, al eliminar la afectación especial de recursos a determinados gastos, dando vigencia efectiva al principio de unidad de caja en materia presupuestaria;
- (c) - para asegurar que los gastos del Gobierno Nacional en las finalidades de seguridad social y viviendas puedan seguir desenvolviéndose adecuadamente, se establece un mecanismo automático y rápido de aporte a los mismos, mediante la afectación de fondos provenientes de la recaudación impositiva del régimen de Coparticipación Federal;
- (d) - como ello significa una reforma a la Ley N° 20.221, de Coparticipación Federal, se sustituye (artículo 9° de la Ley 22.293) el primer párrafo del artículo 2° de dicha Ley, que rezaba:

//

//

"El monto total recaudado por los gravámenes a que se refiere la presente ley se distribuirá de la siguiente forma:"
por la siguiente redacción:

"A partir del mes siguiente al de la generalización del Impuesto al Valor Agregado, se deducirán del monto total recaudado por los gravámenes a que se refiere la presente ley, los importes requeridos para el cumplimiento de la ley de supresión de aportes patronales y el remanente se distribuirá de la siguiente forma:"

El segundo párrafo del artículo 2° de la Ley 20.221 sigue siendo el siguiente:

- " a) - Cuarenta y ocho y cinco décimos por ciento (48,5 %) en
" forma automática a la Nación;
- " b) - Cuarenta y ocho y cinco décimos por ciento (48,5 %) en
" forma automática al conjunto de Provincias que adhieran
" a la misma;
- " c) - Tres por ciento (3 %) en forma automática como aporte al
" Fondo de Desarrollo Regional creado por el artículo 16°
" de la presente ley".

Dado que del total recaudado por los impuestos coparticipados se efectúa una deducción igual a "los importes requeridos para el cumplimiento de la ley de supresión de aportes patronales" [Ley 22.293], conviene precisar exactamente el mecanismo previsto en la ley al respecto. Para este fin, deben diferenciarse claramente dos etapas en el tiempo:

- (a) - supresión de los aportes patronales jubilatorios sin modificación del IVA; y

//

//

(b) - modificación del IVA.

En la primera etapa, la supresión (art° 1° de la ley 22.293) de los aportes patronales jubilatorios (artículo 8° de la Ley N° 18.037) a partir del 1/10/80 ocasionaba un problema financiero al sistema de seguridad social nacional que se solucionaba a través de las previsiones de los artículos 2° al 4° de la Ley N° 22.293:

(i) - Se fija (art° 2°) como sustitutiva de las contribuciones suprimidas por el artículo 1°, el "equivalente al ciento treinta y nueve con 09/100 por ciento (139,09 %) de lo recaudado por la Dirección Nacional de Recaudación Previsional en cada mes, incluida la variación de libramientos impagos correspondientes a aportes personales jubilatorios a cargo de la Tesorería [Nacional], y con exclusión de lo ingresado en concepto de aportes de los trabajadores autónomos, de los aportes previstos por el artículo 8°, inciso d) de la Ley número 19.032, y de las transferencias establecidas por el Acta aprobada por Decreto 338/74, ratificado por Ley N° 21.451";

(ii) - "La Secretaría de Estado de Seguridad Social comunicará al Banco de la Nación Argentina, antes del día cinco (5) de cada mes, el importe estimado correspondiente a ese mes de conformidad con lo establecido en el artículo [1°] Dicha estimación la efectuará sobre la base de la recaudación efectiva del mes inmediatamente anterior... En los meses de enero y julio, la estimación se incrementará en un Cincuenta por Ciento (50 %). El importe a que ascienda dicho incremento deberá deducirse de los totales

//

//

a comunicar en los meses de febrero y agosto, respectivamente... La cifra estimada de conformidad con las disposiciones precedentes se reajustará en cada mes siguiente, teniendo en cuenta la recaudación efectiva y, en su caso, la incidencia real de los aportes correspondientes al pago del haber anual complementario" (art°3°);

(iii)-"A partir de noviembre de 1980 la Dirección Nacional de Recaudación Previsional queda facultada para emitir diariamente libranzas contra el Banco de la Nación Argentina, del 10 al 20 de cada mes, por el importe, que podrá acumularse, que resulte de dividir la suma estimada de conformidad con el artículo [3°], por la cantidad de días hábiles comprendidos en dicho período. El Banco de la Nación Argentina pagará a su presentación las libranzas emitidas por la Dirección Nacional de Recaudación Previsional, deduciendo automáticamente su importe de la participación de la Nación en el producido total de los impuestos coparticipados antes de que la misma sea acreditada a la Tesorería General de la Nación" (art°4°).

Como puede apreciarse, en esta primera etapa no se introduce ninguna modificación en la distribución primaria de la coparticipación, entre la Nación y las Provincias; los fondos con afectación a los gastos de seguridad social de la Nación se deducen automáticamente de la participación de la Nación, sin variar en absoluto los montos percibidos por las Provincias, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y Territorio Nacional de Tierra del Fuego. Pese a su escasa duración, ha parecido útil explicar in extenso en régimen previsto para la primera etapa, para fines de comparación con lo establecido en la segunda etapa.

//

//

La segunda etapa se inicia "a partir del mismo mes en que se ponga en vigencia la generalización y modificación de tasas del Impuesto al Valor Agregado" (artº 5º). Se establece:

- (i) - el mismo mes, "quedan suprimidas las contribuciones establecidas por el artículo 3º, incisos b) y c) de la Ley N° 21.581 [del Fondo Nacional de la Vivienda]";
- (ii) - "A partir del mes siguiente ... el porcentaje establecido en el artículo 2º se elevará al Ciento Ochenta y Seis con 82/100 por ciento (186,82%) correspondiendo el Ciento Treinta y Nueve con 09/100 por ciento (----- 139,09 %) al régimen nacional de previsión y el Cuarenta y Siete con 73/100 por ciento (47,73 %) al Fondo Nacional de la Vivienda, porcentaje este último ... que será transferido por la Dirección Nacional de Recaudación Previsional al mencionado Fondo' ... Los importes requeridos se debitarán del producido total de los impuestos coparticipados a que alude la Ley N° 20.221, quedando sin efecto lo dispuesto al respecto en el segundo párrafo del artículo 4º de la presente ley" [deducción de la participación de la Nación] ... Son aplicables a esta nueva fuente de financiación, en lo pertinente, las demás disposiciones de los artículos 2º a 4º de la presente". Por esta última razón, se describió en detalle los aspectos técnicos con vigencia para la primera etapa, pero que continúan aplicándose "en lo pertinente" en la segunda etapa.

//

//

Es en esta segunda etapa que la reforma incide en el régimen de coparticipación federal; por ello el artículo 9° modifica la ley 20.221 "a partir del mes siguiente al de la generalización del Impuesto al Valor Agregado"; como la Ley N° 22.294 entró en vigor el 6/10/80 (artículo 7°), la modificación es establecida en el régimen de coparticipación federal comenzó a aplicarse en noviembre de 1980.

Resta agregar una importante disposición, referente a la determinación del monto deducible de la recaudación de impuestos coparticipados previo a su distribución conforme a la Ley N° 20.221: se trata de la facultad otorgada al Poder Ejecutivo Nacional para fijar los porcentajes a aplicar sobre el monto de recaudaciones por aportes personales. El artículo 6° de la Ley ---- 22.293 establece: "A fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones emergentes del régimen nacional de previsión y las finalidades del Fondo Nacional de la Vivienda, el Poder Ejecutivo Nacional queda facultado para elevar los porcentajes establecidos por los artículos 2° y 5° . Vale decir, que primero se establece, por parte de la Nación, "las obligaciones emergentes del régimen nacional, de previsión y las finalidades del Fondo Nacional de la Vivienda" ; los recursos requeridos para dichos gastos son luego obtenidos a través de la deducción efectuada a los fondos de coparticipación nacional previo a su distribución según la Ley 20.221. Desaparece por lo tanto todo límite superior al gasto nacional, y toda garantía respecto a su impacto sobre la coparticipación recibida por las Provincias. Se injerta así en el régimen de coparticipación impositiva, por primera vez, un elemento totalmente extraño: el monto de ciertos gastos del Gobierno Nacional, decididos unilateral y discrecionalmente por éste.

//

//

II.3. La inclusión de los gastos provinciales de Seguridad Social
(Ley N° 22.453).

Las modificaciones introducidas en el régimen de coparticipación federal de impuestos por la Ley N° 22.293, comenzaron a ser apreciadas a poco de su puesta en marcha. Los perjuicios que ocasionaba a las Provincias, a través de una reducción de los montos coparticipados, movieron a buscar algunos paliativos. Uno de ellos consistió en extender el concepto de cobertura de los gastos de Seguridad Social, que la Ley N° 22.293 limitaba al sistema nacional, para también abarcar los gastos similares realizados por los gobiernos locales.

El dictado del decreto N° 137/81, de fecha 28 de enero de 1981, es ilustrativo al respecto. En uno de sus considerandos expresa: "Se encuentra en trámite de sanción un proyecto de Ley por el cual se extienden los alcances de la citada ley desde el 1° de Enero de 1981 a las Administraciones Públicas Provinciales y Municipales Hasta tanto se implemente dicha norma legal "-continúan los considerandos-" es necesario instrumentar un régimen transitorio que permita el financiamiento de las contribuciones patronales a ser derogadas por las Administraciones Públicas Provinciales y Municipales, mediante anticipos sobre las participaciones provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en el producido de los impuestos nacionales coparticipables". Estos anticipos serán luego sujetos a ser cancelados "con afectación de las respectivas participaciones provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en el producido de los citados gravámenes" (artículo 2°).

//

//

El régimen quedó finalmente aprobado por la Ley N° 22.453 del 27 de marzo de 1981. Como se expresa en el respectivo mensaje de elevación, la ley "tiende a corregir la situación creada en las jurisdicciones locales a raíz de la entrada en vigencia del sistema establecido por la Ley N° 22.293, apuntando sustancialmente a mantener en términos de mayor equidad la concurrencia de la Nación y las Provincias en el producido del régimen de coparticipación federal de impuestos, que resultara alterado por la ya citada Ley N° 22.293". En su parte dispositiva, la Ley N° 22.453 suprime (a partir del 1° de enero de 1981) la contribución patronal previsional para la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y faculta al Poder Ejecutivo Nacional a coordinar con las provincias, en sus respectivas jurisdicciones la supresión (a partir del 1° de enero de 1981) de las contribuciones a cargo del empleador establecidas por las respectivas leyes regulatorias de los sistemas de seguridad social para el personal provincial de la Administración General, Poder Judicial, Bancos y Empresas Oficiales y de las Municipalidades adheridas a dichos regímenes (art° 1°). La fuente de financiamiento que se suprime queda sustituida por otra, equivalente al 139,09 % de lo recaudado mensualmente por cada uno de los regímenes previsionales y por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en concepto de aportes de los afiliados (art° 2°). Dada la diversidad de alícuotas vigentes, según el tipo de personal y de gobierno local, se establece una homogeneización de los mismos, calculándose los "sobre la base del 11%, cualquiera sea el porcentaje fijado por los distintos regímenes" (art. 2° in fine). Tanto para la comunicación de la base tomada para cálculo del monto (art° 3°) como para la remisión de fondos por parte del Banco de la Nación, (art° 4°) se establecen disposiciones similares

//

//

a las de la Ley N° 22.293.

Como consecuencia de lo establecido, se vuelve a reformar la Ley N° 20.221 de coparticipación federal de impuestos, quedando el primer párrafo del artículo 2° de dicha ley en los siguientes términos:

"Del monto total recaudado por los gravámenes a que se refiere la presente ley se deducirá:

- " a) - A partir del 1° de noviembre de 1980, los importes requeridos para el cumplimiento de la Ley N° 22.293, de supresión de aportes patronales establecidos por el -- Artículo 8° de la Ley N° 18.037 (T.O. 1976);
- " b) - A partir del 1° de febrero de 1981, las contribuciones a cargo del empleador establecidas en las respectivas leyes regulatorias de los sistemas de Seguridad Social en las jurisdicciones provinciales y en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

" El remanente se distribuirá de la siguiente forma:"

Dada esta modificación de la Ley N° 20.221, se establece (artículo 8° de la Ley N° 22.453) el mecanismo de adhesión de las Provincias a la misma.

Los anticipos de impuestos nacionales coparticipables transferidos a los Gobiernos Provinciales y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires a los efectos de financiar transitoriamente el sistema (decreto N° 137/81 del 28/1/1981), serán cancelados mediante los ajustes y compensaciones que correspondan por aplicación de la nueva ley (artículo 10°). Quedan excluidos de la ley los regímenes previsionales provinciales de policía y de servicios de corrección y reclusión. (artículo 9°).

//

//

Finalmente, debe señalarse otro importante efecto sobre la distribución primaria de la coparticipación derivado de la incorporación del financiamiento de los gastos de seguridad social de los gobiernos locales: la eliminación de la coparticipación impositiva recibida por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires a través de la Ley de Presupuesto 1981 (Ley N° 22.451 del 27/3/1981). El mensaje de elevación de dicha ley fundamenta esta medida de la siguiente manera: "El proyecto de ley elimina también la coparticipación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, dado que esta jurisdicción dispone de recursos suficientes. Por otra parte, aún así, si se tiene en cuenta que la M.C.B.A. no tiene que sostener la Policía, ni el Poder Judicial, como es el caso con las -rovincias, sigue estando globalmente favorecida frente a las demás jurisdicciones territoriales. Con la transferencia de escuelas, hospitales y subterráneos esta situación ya se ha atenuado; y con la transferencia de los ferrocarriles metropolitanos y de Obras Sanitarias a la comuna metropolitana y a la Provincia de Buenos Aires conjuntamente, se llegará a una situación de mayor equilibrio, debiendo tenerse en cuenta que en la Capital Federal no se otorgan beneficios por los regímenes de promoción industrial y minera, ni subsidios forestales. La eliminación de la coparticipación de la M.C.B.A. entra, pues, en un concepto de política territorial global, que procura la descentralización del país, adecuando los diversos mecanismos de las finanzas públicas a este objetivo".

Como consecuencia de esta reforma, por el artículo 37° de la Ley N° 22.451 queda modificado el artículo 8° de la Ley N° 20.221 (T.O. 1979), el que queda redactado de la siguiente forma:

//

//

"Artículo 8°.- La Nación, de la parte que le corresponde conforme a esta ley, entregará al Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, una participación equivalente a dos décimos por ciento (0,2 %) del monto recaudado a distribuir. Además, la Nación asume, en lo que resulte aplicable, las obligaciones previstas en los incisos b), c), d), e) y f) del artículo 9° por sí y con respecto a los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos".

Vale decir, que la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires queda comprendida dentro de las obligaciones establecidas en la ley de coparticipación, sin recibir en contraprestación ningún monto en concepto de distribución del producido de los impuestos comprendidos por la misma.

II.4. Garantía nacional sobre coparticipación provincial en 1981.

Como parte de las medidas encaminadas a paliar la situación creada por la Ley N° 22.293, además de la indicada en el punto anterior, y vista su insuficiencia, se propició para el año 1981 un mecanismo especial de garantía de la coparticipación provincial.

Las principales características de este mecanismo pueden resumirse del siguiente modo:

- a) - La garantía nacional no descansa en ningún texto legal, sino configura un compromiso de las autoridades nacionales a instrumentarse a través de aportes del Tesoro Nacional a cada provincia;

//

//

- b) - La garantía en principio cubre solamente el año 1981, es decir, es un régimen típicamente de emergencia;
- c) - El monto garantizado se calcula de la siguiente manera: se compara el monto recibido por coparticipación en 1980 (llevado a precios de 1981 mediante la estimación del aumento de precios utilizado en el cálculo del presupuesto nacional 1981) con la suma total que cada provincia recibirá en 1981 en concepto de coparticipación federal (Ley 20.221) más los aportes para seguridad social provinciales (Ley 22.453); la diferencia (negativa para todas las provincias excepto las de Buenos Aires y Mendoza) será compensada por la Nación mediante aportes de Tesorería en concepto de "garantía de coparticipación federal".

Deben mencionarse dos factores que afectan el resultado cuantitativo de la garantía:

- (i) - la base de coparticipación que se garantiza, correspondiente al año 1980, ya registra los efectos de la Ley N° 22.293 en los meses de noviembre y diciembre; vale decir, que la pérdida en 1980 no alcanza a ser compensada;
- (ii) - el monto de aporte previsto está fijado en valores no minales, y para su determinación resulta crucial la hipótesis de inflación utilizada; una tasa de inflación efectiva superior a la utilizada en las previsiones presupuestarias, de no modificarse los valores nominales de los aportes, significará que la garantía no alcanzaría su plena vigencia en términos de valores -- constantes.

//

//

II.5. Evaluación de los efectos cualitativos de la reforma.

El análisis precedentemente efectuado, y la comparación con el sistema de coparticipación vigente hasta 1980 -reseñado en el Capítulo I- permiten efectuar una evaluación de los principales efectos cualitativos de la reforma producida por la Ley N° 22.293 y disposiciones posteriores que han intentado paliar los efectos de la misma.

II.5.1. Nuevo criterio de sustitución.

La Ley N° 22.293 introduce un principio nuevo en el régimen de coparticipación, que nunca se había presentado en los 45 años de vigencia del mismo; este nuevo criterio podría denominarse "de sustitución". Si bien no aparece explícitamente fundamentada, se puede reconstruir la idea básica utilizada por la Nación al estructurar dicha ley, en lo que hace a la reforma al régimen de coparticipación, de la siguiente manera. Por razones de política fiscal nacional, se decide sustituir la recaudación de ciertos tributos -los derivados de contribuciones patronales de previsión social y los del Fondo Nacional de la Vivienda, cuyas características comunes consistían en la base imponible, en ambos casos las remuneraciones del personal en relación de dependencia- por una mayor recaudación de otro tributo, el Impuesto al Valor Agregado. Manteniendo constante la recaudación total, la política fiscal nacional se proponía modificar la incidencia del sistema tributario conjunto, mediante un menor énfasis en tributos sobre los salarios y un mayor énfasis en tributos sobre la producción y/o consumo. Esta modificación traía consecuencias sobre el

//

//

el régimen de coparticipación debido a que la sustitución se producía entre tributos nacionales coparticipados y tributos nacionales no coparticipados. El cambio en la mezcla entre ambos tipos de tributos (coparticipados y no coparticipados) tenía -a igualdad de recaudación bruta total- un cambio en la composición de la distribución entre niveles de gobierno. Más concretamente, el cambio implantado significaba un aumento de la coparticipación de los gobiernos locales a expensas del gobierno nacional, derivado de un mero cambio en la mezcla entre impuestos nacionales coparticipados y no coparticipados; el aumento en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (coparticipable) expandía los montos coparticipados por los gobiernos locales, en tanto la reducción en las contribuciones sobre salarios (no coparticipable) no disminuía la participación de dichos gobiernos locales. La solución instrumentada consistió, pues, en un cambio en la distribución primaria, estableciendo dos escalones en la misma: primero una deducción para la Nación, y luego sobre el remanente se aplican los coeficientes del régimen de coparticipación (Ley N° 20.221).

El criterio propuesto es absolutamente novedoso en el régimen de coparticipación; no puede encontrarse ningún antecedente del mismo a lo largo de los 45 años de evolución del sistema. Siempre, desde su origen en 1935, las leyes de coparticipación federal se referían a impuestos (singulares o por grupos) cuya recaudación total se distribuía entre el gobierno nacional y los gobiernos locales en participaciones predeterminadas y estables en el tiempo, sin que se aplicara ninguna deducción derivada de un cambio en las alícuotas o en la base imponible del tributo coparticipado. A lo sumo el problema se planteaba en términos de si un determinado impuesto nacional nuevo era coparticipable o

//

//

no (casos de impuestos de emergencia, tales como blanqueos, impuestos al parque automotor, a los inmuebles, etc.), pero nunca se alegó que toda o parte de la recaudación de un cierto impuesto debía adjudicarse a la Nación porque ese impuesto compensaba la reducción o eliminación de otro tributo no coparticipable.

Si hubo algo parecido al criterio de sustitución que se encuentra en el análisis de la evolución del régimen -tal como se reseñó en el Capítulo I- se trata de una idea completamente distinta: en el caso de que el nuevo impuesto nacional sustituya -total o parcialmente- la recaudación de un tributo provincial, ello era tenido en cuenta. Así, la creación en 1951 del Impuesto Sustitutivo al Gravamen a la Trasmisión Gratuita de Bienes (Ley N° 14.060) significó que parte de la base imponible por el tributo provincial era absorbida por este nuevo gravamen nacional; la consecuencia se reflejó en que la distribución primaria se establecía entre la Nación, que recibía la parte que le correspondía como poder local (Capital Federal y Territorios Nacionales), y las Provincias, que recibían el resto. Cuando en 1975 se implanta por primera vez el Impuesto al Valor Agregado, la idea inicial era que la recaudación de este tributo sustituya la proveniente de dos tipos de gravámenes: el impuesto nacional a las ventas (coparticipado) y los impuestos provinciales a las actividades lucrativas. El mecanismo de la distribución primaria se ajustaba a esta circunstancia: la parte de recaudación del nuevo impuesto (IVA) equivalente al anterior impuesto nacional a las ventas, se coparticipaba en las proporciones de la Ley N° 20.221; la parte de recaudación del nuevo impuesto (IVA) equivalente a los anteriores impuestos provinciales a las actividades lucrativas, se asignaba directamente a los gobiernos locales.

//

//

Debe distinguirse claramente los ejemplos precedentemente reseñados, donde la sustitución se operaba entre impuestos nacionales e impuestos provinciales, del nuevo criterio que pareciera avanzar la Ley N° 22.293. En el primer caso, se trata precisamente del fundamento último de los regímenes de coparticipación impositiva, como mecanismo de coordinación financiera para una utilización más adecuada de los poderes tributarios de los distintos niveles de gobierno. En cambio, este nuevo criterio de sustitución de la Ley N° 22.293 opera en una dirección totalmente diferente, e incluso podría afirmarse que con una filosofía diametralmente opuesta a la tradicional: se trataría de establecer una compensación por cambios en la mezcla de la recaudación entre tributos nacionales coparticipados y no coparticipados. Un análisis de este criterio arroja diversos inconvenientes que podrían resumirse de la siguiente manera:

1°) - El establecimiento de un sistema de compensación como el referido, significaría definir una mezcla patrón entre tributos nacionales coparticipados y tributos nacionales no coparticipados, para luego compensar a través de cambios en la distribución primaria (entre el gobierno nacional y los gobiernos locales) toda modificación en dicha mezcla. Ello significaría pasar de un sistema de "recaudación efectiva" (o sea, coparticipación de las recaudaciones efectivamente obtenidas) a un sistema de "recaudación potencial" (o sea, coparticipación sobre un monto que resulta de una operación de compensación sobre la recaudación efectiva, según los cambios en la mezcla de impuestos coparticipados y no coparticipados). La aplicación de este criterio de "recaudación potencial" complicaría enormemente el régimen. A título de ejemplo,

//

//

pueden mencionarse varios casos que resultarían de la aplicación de este criterio: (i) - las desgravaciones impositivas resueltas por el gobierno nacional respecto a impuestos nacionales coparticipables afectan el monto de recaudación efectiva a coparticipar; habría que compensar la pérdida de coparticipación derivada de la caída de la recaudación efectiva respecto a la recaudación potencial que se hubiera obtenido si las desgravaciones; (ii) - la introducción o eliminación, y los cambios en la estructura (alícuotas, bases imponibles, deducciones, etc.) de los tributos no coparticipables (como los impuestos al comercio exterior) deberían reflejarse en cambios en la distribución primaria del régimen de coparticipación; v.gr. podría alegarse que la reciente introducción de retenciones a las exportaciones equivale a que la Nación no recauda esos montos a través de impuestos coparticipados, y por lo tanto debería compensarse a los gobiernos locales la "pérdida" en la coparticipación; (iii)-con el mismo criterio, el uso (neto) del crédito por parte del Gobierno Nacional, al significar una reducción de la recaudación efectiva de impuestos coparticipables respecto a la recaudación potencial que se hubiera obtenido de no recurrir a dicha fuente, también debería ser compensada; (iv) - de manera análoga, si el gobierno nacional decide incurrir en cierto déficit (v.gr. 3 % del P.B.I.) en un cierto año, se podría alegar que ello significa que la recaudación efectiva de impuestos coparticipados será inferior a la recaudación potencial de los mismos en dicho importe, y que por lo tanto los gobiernos locales deberían ser compensados de la pérdida de coparticipación. Los ejemplos que se acaban de mencionar simplemente ilustran algunas consecuencias de la adopción del nuevo criterio implícito en la Ley -- N° 22.293.

//

//

2°) - De aplicarse este criterio de compensación, debería respetarse la simetría. Así como en este caso se trataría de compensar a la Nación por el cambio en la mezcla, deberían analizarse todos los casos anteriores (o posteriores) en que las provincias han perdido como consecuencia de cambios en dicha mezcla. A título de ejemplo, la creación del F.O.R.A.V.I. representó en su momento un cambio en la mezcla entre impuestos coparticipados y no coparticipados, cuyas consecuencias negativas sobre las provincias no fue nunca compensado por la vía de un aumento de la coparticipación.

3°) - La aplicación del criterio mencionado introduciría enormes complicaciones en el régimen de coparticipación. La distribución primaria debería estar cambiando continuamente, reflejando cada una de las modificaciones tributarias nacionales; los coeficientes respectivos deberían ser calculados objetivamente; todo el proceso estaría acompañado de posibilidad de fricciones y discusiones nada aconsejables. El régimen de coparticipación se alejaría de las metas deseables: simplicidad en la estructura, permanencia en el tiempo, automaticidad de funcionamiento.

4°) - Por último, cabe reiterar que no existe ningún precedente, en toda la evolución del régimen de coparticipación, desde 1935, de la aplicación del criterio analizado. Un cambio semejante debería ser estudiado en conjunto, entre la Nación y las Provincias, ponderando adecuadamente las ventajas y las desventajas de su introducción. Las recaudaciones brutas de los impuestos nacionales coparticipados, y por ende los montos recibidos por las Provincias, han fluctuado intensamente a lo largo de los años^{1/}, sin

1/ Cfr. H.Núñez Miñana, La coparticipación de impuestos. pp. 44-50.

//

que nunca se planteara un mecanismo de compensación por dichas fluctuaciones.

11.5.2. La introducción de gastos nacionales en la distribución primaria de la coparticipación impositiva.

La forma de implementar el criterio de sustitución, precedentemente expuesto, por parte de la Ley N° 22.293, significa un problema adicional. Lo lógico -dentro del criterio de sustitución- hubiera sido que la deducción del monto de recaudación bruta de impuestos coparticipados con destino a la Nación para compensación, previo a su distribución según la Ley N° 20.221, se hubiera fijado en algún porcentaje fijo, que reflejara la parte de la recaudación del IVA que podía atribuirse al cambio en la mezcla entre impuestos coparticipados y no coparticipados. En lugar de tomar como parámetro un porcentaje de la recaudación de impuestos coparticipados, la Ley N° 22.293 adoptó otro procedimiento: fijar el monto de la deducción según los gastos nacionales en seguridad social y en viviendas. Con ello, por primera vez se introduce dentro del mecanismo de distribución de los impuestos coparticipados, los montos de ciertos gastos nacionales. En otros términos, la atención de ciertos gastos nacionales pasa a tener prioridad absoluta, antes de la distribución de los impuestos coparticipados entre Nación y las Provincias.

Debe hacerse notar que el monto de dichos gastos nacionales no está limitado; vale decir, que su variación es una decisión totalmente unilateral por parte de la Nación, sin que las Provincias tengan ninguna intervención. Ello claramente

//

//

rompe el equilibrio entre las partes que es esencial en todo régimen de coparticipación. Tal vez es en este aspecto que más se notan las consecuencias -seguramente no previstas y menor aún deseadas por el legislador de la reforma de 1980.

II.5.3. La fijación de la base y de los coeficientes para el cálculo de la deducción.

Un elemento adicional en la implementación elegida por la reforma está constituido por la forma concreta en que se determina la deducción previa a la distribución entre Nación y Provincias: el monto se determina por aplicación de ciertos coeficientes determinados por el Poder Ejecutivo Nacional, a la base constituida por la recaudación efectiva de aportes personales para previsión.

La fluctuación de las recaudaciones adoptadas como base, que pueden deberse a múltiples factores, tienen un efecto multiplicativo sobre las deducciones a la coparticipación. A su vez, los coeficientes son determinados por el Poder Ejecutivo Nacional, en forma unilateral y discontinua. Debe recordarse que los montos de la base son "estimados" mensualmente por la Dirección Nacional de Recaudación Previsional, "en base a la recaudación efectiva del mes anterior". Las Provincias no tienen ninguna posibilidad efectiva de auditoría de las estimaciones, ni de la metodología aplicada.

Una clara ilustración de los problemas -- planteados a este respecto se puede observar transcribiendo las propias declaraciones del Gobierno Nacional. En el mensaje de ele-

//

//

vacación del proyecto de Ley N° 22.451 (sancionado el 27 de marzo de 1981), de aprobación del Presupuesto Nacional 1981, al fundamentar la reducción del coeficiente para el F.O.N.A.V.I. (del 47,73 % al 20,77 %, o sea una reducción del 56 % del coeficiente) se afirma: "Por una parte, la importante reducción de cargas sociales induce a legalizar situaciones de pago de salarios sin registrar, con lo cual, de hecho la base sobre la cual se calcula el aporte de fondos impositivos al Sistema Nacional de Previsión y al F.O.N.A.V.I. se incrementa; por la otra, el hecho de que el F.O.N.A.V.I. haya acumulado importantes fondos depositados en el Banco Hipotecario Nacional e invertidos en colocaciones financieras, revela la existencia de un excedente". Podría haberse pensado que el primer factor citado, el del aumento de las contribuciones personales por única vez derivado del blanqueo de irregularidades anteriores, habría justificado también reducir en forma sustancial el coeficiente correspondiente al régimen nacional de previsión. Por otra parte, el argumento utilizado fundamenta una reducción permanente de los coeficientes, ya que los mismos fueron fijados inicialmente para obtener ciertos montos como consecuencia de ser aplicados a una base (contribuciones personales efectivamente recaudadas) que la experiencia posterior demostró que estaba su-
bestimada por evasión; pese a ello, la Ley N° 22.451 estableció la reducción del coeficiente para el F.O.N.A.V.I. "con carácter de excepción para el ejercicio fiscal de 1981" (artículo 36°).

II.5.4. Los intentos posteriores de corrección

Con posterioridad a la Ley N° 22.293, se introdujeron (como se explicó en los puntos II.3 y II.4) diversas

//

//

modificaciones. Ellas revelan la conciencia creada en el seno del Gobierno Nacional acerca de la necesidad de resolver los problemas planteados. Sin embargo, las vías elegidas para corregir la situación creada, si bien significan aportes mayores de fondos para las Provincias, han tendido a complicar aún más el esquema.

(a) - La Ley N° 22.453 trata de remediar la asimetría planteada por la Ley N° 22.293, extendiendo a los gastos provinciales de Seguridad Social el mecanismo inicialmente aplicado para los gastos nacionales de Seguridad Social y de Vivienda; en este caso, el monto resulta de aplicar el mismo coeficiente para el sistema nacional de previsión, a la base representada por las contribuciones personales a los sistemas provinciales de previsión; para normalizar los montos elegibles de estas últimas, se adopta una tasa uniforme de aporte personal del 11 % sobre las remuneraciones de los agentes provinciales y municipales, sin tener en cuenta regímenes especiales. Desde el punto de vista práctico, ello exige una comunicación mensual por parte de las 22 Provincias y de la Municipalidad de Buenos Aires al Banco de la Nación Argentina, con sendas "estimaciones"; queda abierto el mismo problema de la auditoría de las cifras, cada una de las cuales interesa ahora tanto a la Nación como a cada Provincia. La aplicación del mismo coeficiente para las Provincias que para la Nación plantea otro problema: si la Nación resolviera, de acuerdo a lo sugerido en el punto anterior, una reducción del coeficiente para tomar en cuenta la sobreestimación del valor inicial del coeficiente (debido a la subestimación del valor inicial de las contribuciones personales debido a evasión), claramente esta reducción no sería aplicable al orden provincial, donde por definición la evasión era nula.

//

//

Aparte de complicar el régimen, la corrección implementada por la Ley N° 22.453 no va en la dirección correcta; lo que debe corregirse es el criterio de injertar, en el sistema de coparticipación impositiva, montos de gastos -sean nacionales o provinciales.

(b) - La garantía de coparticipación para 1981, a más de su clara esencia de transitoriedad, adolece de otros problemas. No es automático, sino que se instrumenta a través de aportes del Tesoro Nacional; está fijado en valores nominales, sin que se conozca si serán ajustados en función de la real evolución inflacionaria durante el ejercicio; no se conoce su flujo durante el año. Su monto no alcanza a compensar las pérdidas registradas por las Provincias como consecuencia de la Ley N° 22.293, como se demostrará en el Capítulo III (efectos cuantitativos).

II.5.5. Síntesis de los principales efectos cualitativos de la reforma.

A manera de síntesis de los principales efectos cualitativos de la reforma del sistema de coparticipación como consecuencia de la Ley N° 22.293 y disposiciones complementarias, se puede anotar:

a) - Pérdida de la simplicidad

El sistema de coparticipación impositiva federal, que había alcanzado una creciente simplicidad culminando en la Ley 20.221, se ha complicado como consecuencia de la refor-

//

//

ma de 1980. En lugar de la aplicación de índices predeterminados por la ley al conjunto global de impuestos coparticipados, hoy es necesario efectuar una serie de cálculos adicionales:

(i) - el monto a deducir para financiar gastos del sistema de seguridad nacional y del fondo nacional de viviendas; este monto a su vez se determina mediante dos parámetros:

(a) - la base se determina mensualmente mediante la estimación realizada por la Secretaría de Estado de Seguridad Social de la Nación de la recaudación por aportes personales jubilatorios del mes, para lo cual toma como base la recaudación efectiva del mes inmediatamente anterior; en los meses de enero y julio la estimación se incrementa en el 50 %;

(b) - los coeficientes a aplicar se determinaron en la Ley 22.293, pero según la misma Ley el Poder Ejecutivo Nacional está autorizado a modificarla según las necesidades de los gastos nacionales respectivos. De hecho, la Ley N° 22.451 del Presupuesto Nacional 1981 modificó (artículo 36°) el porcentaje "con carácter de excepción para el ejercicio fiscal de 1981";

(ii) - el monto a deducir para financiar gastos de los sistemas de seguridad de las Provincias y Municipio de la Ciudad de Buenos Aires, para calcular el cual a su vez es necesario determinar:

//

//

- a) - la base se determina mensualmente mediante la estimación que mensualmente comunica cada Gobierno Provincial y la Municipalidad de Buenos Aires;
- b) - el coeficiente es el mismo que el fijado para los gastos de seguridad social nacional.

La determinación de cada uno de estos elementos pueden ser motivo potencial de conflicto. Las bases de recaudaciones estimadas por la Secretaría de Estado de Seguridad Social de la Nación podrían ser impugnadas por la Tesorería General de la Nación o por las Provincias, en la medida en que su cálculo puede afectar el monto coparticipado por la Nación para Rentas Generales o por las Provincias. De manera simétrica, la estimación de cada Provincia de sus recaudaciones por contribuciones personales podrían ser impugnadas por las otras Provincias o por la Nación. Los coeficientes, al ser establecidos por el Poder Ejecutivo Nacional, podrían originar discrepancias con las Provincias por la misma razón.

b) - Pérdida de la automaticidad

Como consecuencia de la reforma, el sistema de coparticipación federal ha perdido la automaticidad que lo caracterizó a lo largo de décadas. La distribución primaria entre la Nación y las Provincias ahora queda afectada por la determinación mensual y ocasional de parámetros por parte de distintos organismos.

//

//

c) - Fluctuaciones estacionales

Dado que las nuevas deducciones previas a la distribución primaria se agrupan dentro del mes del día 10 al día 20, ello significa la creación de una fluctuación pronunciada en los flujos de coparticipación a las provincias en dicha parte del mes. Dentro del año, también surge una nueva estacionalidad en los flujos debido a los incrementos del 50 % previstos para los meses de enero y julio.

d) - Inestabilidad jurídica del régimen

Tradicionalmente, el sistema de coparticipación tenía una estabilidad a mediano o largo plazo; incluso el mismo mecanismo de leyes-convenio, que requieren la adhesión por ley de cada uno de los gobiernos provinciales, implica un proceso lento de aprobación de cada modificación. En cambio, desde la aprobación de la Ley N° 22.293 se observa una carrera legislativa acelerada: en unos seis meses se ha modificado el régimen mediante la Ley N° 22.293 (30 de septiembre de 1980), luego la Ley N° 22.453 (27 de marzo de 1981) de eliminación de contribuciones patronales provinciales y finalmente la Ley N° 22.451 (27 de marzo de 1981) de Presupuesto Nacional 1981. Complementariamente, se sancionó el decreto N° 137/81 (28 de enero de 1981) para implementar un régimen transitorio de anticipos de la coparticipación a las provincias, y la Nación comprometió la garantía de coparticipación federal para 1981 a través de aportes del Tesoro Nacional, también como solución de emergencia para dicho año, y como elocuente demostración de que aún no considera solucionado definitivamente el problema abierto por la sanción de la Ley N° 22.293.

//

//

e) - Asimetría entre obligaciones y derechos

Con la eliminación de la coparticipación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (artículo 37° de la Ley N° 22.451 del 27/4/1981, que modificó el artículo 8° de la Ley N° 20.221), queda planteada una situación especial: la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires queda con todas las obligaciones derivadas del régimen de coparticipación impositiva, sin participar de la distribución del producido del mismo.

ANEXO AL CAPITULO II

textos legales

- I. Ley N° 22.293 (Boletín Oficial del 6/10/1980)
Mensaje de elevación y texto. Completos.
- II. Ley N° 22.294. (Boletín Oficial del 6/10/1980).
Extractos del Mensaje de elevación y del texto.
- III. Decreto N° 137/81.
Texto Completo
- IV. Ley N° 22.453 . (Boletín Oficial del 6/4/1981)
Mensaje de elevación y texto. Completos.
- V. Ley N° 22.451. (Boletín Oficial del 9/4/1981)
Extractos del mensaje de elevación y del texto.

Ley N° 22.293

CONTRIBUCIONES PATRONALES

Suprímense las contribuciones establecidas en el artículo 8 °de la Ley N° 18.037, correspondientes a las remuneraciones que se devenguen a partir del 1° de octubre de 1980.

Derógase la Ley N° 22.187

BUENOS AIRES, 29 de setiembre de 1980.

Excelentísimo Señor Presidente de la Nación:

TENEMOS el honor de dirigirnos al Primer Magistrado a fin de elevar un proyecto de ley mediante el cual se ponen en ejecución las medidas dispuestas por el Gobierno Nacional, anunciadas por el Ministerio de Economía el día 10 de julio ppdo., en relación a las contribuciones que realizan los empleadores para el régimen nacional de jubilaciones y pensiones (Ley N° 18.037) y el Fondo Nacional de la Vivienda (Ley Número 21.581).

De acuerdo al anuncio mencionado, se ha decidido eximir a los empleadores del pago de las contribuciones que dispone la ley con los fines indicados, y sustituirlas por una financiación equivalente proveniente del impuesto. Para ello se ha tenido en cuenta la necesidad de modificar la incidencia de tales cargas, trasladándolas a la totalidad de la población, lo cual será posible mediante la generalización y modificación de tasas del Impuesto al Valor Agregado, medida ésta que se propone en otro proyecto de ley.

A través de tales modificaciones, se espera lograr una importante disminución de costos para las empresas, mejorará su competitividad; y al mismo tiempo se eliminará un impedimento para la contratación de mano de obra en relación de dependencia, posi

//

bilitando así el mantenimiento del nivel de plena ocupación.

Por el adjunto proyecto se propone un procedimiento para Implementar estas medidas mediante el cual, a la par de hacerlas efectivas rápidamente, se crean las condiciones para asegurar la financiación del régimen nacional de jubilaciones y pensiones y el Fondo Nacional de la Vivienda.

En consecuencia, se propone, por una parte, derogar la contribución patronal jubilatoria, a partir del 1º de octubre de -- 1980.

Por otra parte, se establece un sistema por el cual el régimen de previsión recibirá fondos en proporción a los que se recauden a través de la percepción de los aportes personales jubilatorios. Dicha proporción será elevada a partir del momento en que se verifique la generalización y modificación de tasas del Impuesto al Valor Agregado ya que, en ese mismo momento se eliminará la contribución patronal sobre remuneraciones destinadas al F.O.N.A.V.I.

En el proyecto adjunto se establecen los mecanismos median-
telos cuales podrán hacerse efectivas las nuevas disposiciones.
A través de ellos se ha procurado brindar automatización y rapi-
dez para la disposición de fondos por parte del sistema de Segu-
ridad Social y el F.O.N.A.V.I.

Dicho mecanismo operará a través del Banco de la Nación Ar-
gentina, el que acreditará los fondos tomándolos de los recursos
provenientes del producido de los impuestos incluidos en el régi-
men de Coparticipación Federal, estableciéndose que en la medida
que los mismos sean insuficientes lo hará debitando las cuentas
de la Tesorería General de la Nación.

//

//

También se prevé la adecuación de ese régimen de Coparticipación Federal a las normas de carácter financiero que se contemplan en el proyecto adjunto; estableciéndose asimismo, el procedimiento que se estima necesario para que las provincias puedan manifestar su adhesión sin que dependa de esta última la vigencia de las normas contenidas en el proyecto adjunto.

La sanción de este proyecto complementado con el de generalización del Impuesto al Valor Agregado y modificación de sus tasas, provocará un cambio de importancia en el esquema impositivo de nuestro país, y tendrá gran influencia en el reordenamiento que este Gobierno ha encarado hacia un mejoramiento de la conducta impositiva y previsional.

Dios guarde a Vuestra Excelencia.

Fdo: Albano E. Harguindeguy
Llamil Reston.

LEY N° 22.293

Buenos Aires, 30 de setiembre de 1980.

En uso de las atribuciones conferidas por el artículo 5° del Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA, SANCIONA Y
PROMULGA CON FUERZA DE LEY:

ARTICULO 1°.- Suprímense las contribuciones a cargo de los empleados, establecidas por el artículo 8° de la Ley N° 13.037 (t.o. 1976), correspondiente a las remuneraciones que se devenguen a partir del 1° de octubre de 1980.

//

//

ARTICULO 2°.- La fuente de financiación que se suprime por el ----- artículo anterior queda sustituida por otra, equivalente al ciento treinta y nueve con 09/100 por ciento (139,09 %) de lo recaudado por la Dirección Nacional de Recaudación Previsional en cada mes, incluida la variación de libramientos impagos correspondientes a aportes personales jubilatorios a cargo de la Tesorería, y con exclusión de lo ingresado en concepto de aportes de los trabajadores autónomos, de los aportes previstos por el artículo 8°, inciso d) de la Ley número 19.032, y de las transferencias establecidas por el Acta aprobada por Decreto 333 /74, ratificado por Ley N° 21.451.

ARTICULO 3°.- La Secretaría de Estado de Seguridad Social comunicará al Banco de la Nación Argentina, antes del día cinco (5) de cada mes, el importe estimado correspondiente a ese mes de conformidad con lo establecido en el artículo anterior. Dicha estimación la efectuará sobre la base de la recaudación efectiva del mes inmediatamente anterior.

Para efectuar la comunicación correspondiente al primer mes de vigencia de la presente ley, la Secretaría de Estado de Seguridad Social estimará el monto de las contribuciones a cargo de los empleadores recaudadas durante el mes anterior y las deducirá de la base del cálculo.

En los meses de enero y julio la estimación se incrementará en un Cincuenta por Ciento (50 %). El importe a que ascienda dicho incremento deberá deducirse de los totales a comunicar en los meses de febrero y agosto, respectivamente.

La cifra estimada de conformidad con las disposiciones precedentes se reajustará en cada mes siguiente, teniendo en cuenta la recaudación efectiva y, en su caso, la incidencia real de los

//

//

aportes correspondientes al pago del haber anual complementario.

ARTICULO 4°.- A partir de noviembre de 1980 la Dirección Nacional de Recaudación Previsional queda facultada para emitir diariamente libranzas contra el Banco de la Nación Argentina, del 10 al 20 de cada mes, por el importe, que podrá acumularse de conformidad con el artículo anterior, por la cantidad de días hábiles comprendidos en dicho período.

El Banco de la Nación Argentina pagará a su presentación las libranzas emitidas por la Dirección Nacional de Recaudación Previsional, deduciendo automáticamente su importe de la participación de la Nación en el producido total de los impuestos coparticipados antes de que la misma sea acreditada a la Tesorería General de la Nación.

En caso de que los fondos coparticipados disponibles resultaran transitoriamente insuficientes, el Banco de la Nación Argentina debitará la diferencia a las cuentas de la Tesorería General de la Nación, la que arbitrará las medidas necesarias para que dichas cuentas queden cubiertas en el día a través de los diversos mecanismos de financiamiento a su disposición, coordinando con el Banco Central de la República Argentina quien deberá adoptar las medidas para que dentro del mismo plazo quede cubierta la diferencia.

ARTICULO 5°.- A partir del mismo mes en que se ponga en vigencia la generalización y modificación de tasas del Impuesto al Valor Agregado, quedarán suprimidas las contribuciones establecidas por el artículo 3°, incisos b) y c) de la Ley N° 21.581.

A partir del mes siguiente al de la generalización del Impuesto al Valor Agregado el porcentaje establecido en el artículo

//

//

Lo 2° se elevará al Ciento Ochenta y Seis con 22/100 por ciento (186,82 %) correspondiendo el Ciento Treinta y Nueve con 00/100 por Ciento (139,09 %) al régimen nacional de previsión y el Cuarenta y siete con 73/100 por Ciento (47,73 por ciento) al Fondo Nacional de la Vivienda, porcentaje este último que sustituirá a la fuente de financiación que se suprime por el párrafo anterior, y que será transferido por la Dirección Nacional de Recaudación Previsional al mencionado Fondo.

Asimismo, a partir del mes siguiente al de la generalización del Impuesto al Valor Agregado, los importes requeridos se debitarán del producido total de los impuestos coparticipados a que alude la Ley N° 20.221 quedando sin efecto lo dispuesto al respecto en el segundo párrafo del artículo 4° de la presente ley. En el caso de resultar insuficiente esa deducción se aplicará lo dispuesto en el último párrafo del mismo artículo.

Son aplicables a esta nueva fuente de financiación, en lo pertinente, las demás disposiciones de los artículos 2° a 4° de la presente.

ARTICULO 6°.- A fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones emergentes del régimen nacional de previsión y las finalidades del Fondo Nacional de la Vivienda, el Poder Ejecutivo Nacional queda facultado para elevar los porcentajes establecidos por los artículos 2° y 5°.

ARTICULO 7°.- La Secretaría de Estado de Seguridad Social modificará a partir del mes siguiente a la fecha en que entre en vigencia lo dispuesto en los artículos 1° y 5°, los montos o porcentajes de las retenciones fijadas por o en virtud de convenio o corresponsabilidad gremial, que sustituyan contribuciones de las mencionadas en los artículos citados, para adecuarlos a la supresión de dichas contribuciones.

//

//

ARTICULO 8°.- Derógase la Ley número 22.187.

ARTICULO 9°.- Sustitúyese el primer párrafo del artículo 2° de
----- la Ley N° 20.221 (t.o. 1979), por el siguiente:

" A partir del mes siguiente al de la generalización del Impuesto al Valor Agregado, se deducirán del monto total recaudado por los gravámenes a que se refiere la presente ley, los importes requeridos para el cumplimiento de la ley de supresión de aportes patronales y el remanente se distribuirá de la siguiente forma.:

ARTICULO 10°.- El derecho a participar a partir de la fecha en
----- que produzca efectos la modificación dispuesta por el artículo anterior, en el producido de los impuestos a que se refiere la Ley N° 20.221 (t.o. 1979), queda supeditado a la adhesión expresa de cada una de las provincias la que será comunicada al Poder Ejecutivo Nacional por conducto del Ministerio del Interior y con conocimiento del de Economía.

Si transcurridos noventa (90) días a partir de la fecha a que se refiere el párrafo precedente, alguna provincia no hubiera comunicado su adhesión, se considerará que la misma no ha adherido al régimen y los fondos que le hubieran correspondido -incluido los que deberá reintegrar por dicho período y que le hubieran sido remitidos a cuenta de su adhesión- ingresarán en un veinte por ciento (20 %) al Fondo de Desarrollo Regional y el saldo a Rentas Generales de la Nación. En caso de adhesiones posteriores al plazo indicado en el párrafo anterior, la participación corresponderá a partir de la fecha de recepción de la comunicación de la norma local de adhesión, sin que puedan hacerse valer derechos respecto de recaudaciones realizadas con anterioridad.

//

//

Las adhesiones a que se refiere el presente artículo impli-
carán necesariamente, para su validez, la adhesión a las dispo-
siciones del mismo.

ARTICULO 11°.- Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Na-
----- cional del Registro Oficial y archívese.

Fdo: VIDELA
Albano E. Harguindeguy
Llamil Reston.

Ley N° 22.294

(Extractos del Mensaje de elevación y del texto).

IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

Modificaciones a la Ley del rubro - texto ordenado en 1977 y sus modificaciones.

Buenos Aires, 2 de octubre de 1980.

Excelentísimo señor Presidente de la Nación:

TENEMOS el honor de dirigirnos al Primer Magistrado a efectos de someter a su consideración el adjunto proyecto de ley, por el cual se amplía la base de imposición del impuesto al valor agregado, al tiempo que se incrementa su tasa general y se habilita al Poder Ejecutivo a disminuirla y a establecer tasas diferenciales inferiores a la misma. Concurrentemente se eliminan una cantidad importante de impuestos y aportes diversos que en su mayor parte tienen afectación específica, de modo tal que lo que se recauda en más por impuesto al valor agregado se equipara en grandes magnitudes con lo que se pierde por los tributos que se eliminan.

El sentido profundo de esta reforma es de ordenamiento de las finanzas públicas. Por una parte, un impuesto de carácter general como el impuesto al valor agregado, evita las distorsiones que se generan por impuestos diversos creados con el único fin de recaudar fondos, en lo referente a una correcta asignación de recursos en la economía, al evitarse que el sistema impositivo influya en los precios relativos. Por otra parte se procura eliminar fondos especiales, para dar vigencia efectiva al principio de unidad de caja en materia presupuestaria. Los fondos especiales impiden una asignación de recursos públicos con

//

criterio integral y llevan a que en cada uno de ellos se gaste de acuerdo a los ingresos y no conforme a las necesidades reales, como debe ser.

El impuesto al valor agregado está estructurado para ser aplicado en forma generalizada. Las exenciones generan problemas administrativos y económicos de difícil solución. Desde el punto de vista de la administración tributaria, cuando más amplio es el campo de aplicación de este impuesto, mayores son las posibilidades de control, debido a la concatenación de ventas y compras hasta llegar al consumidor final. La evasión resulta más difícil cuanto más insumos tributan el impuesto al valor agregado. Por otra parte, en comercios que venden artículos gravados con dicho impuesto y otros no gravados, como es el caso actualmente de los comestibles, el control se hace extremadamente difícil. Si en cambio todos los productos tributan el impuesto, el control por el llamado "punto fijo", consistente en un control generalizado de ventas previsto en el artículo 25 de la ley de procedimiento tributario, promete un óptimo resultado.

En cuanto a su efecto sobre las economías, las exenciones generan distorsiones de diversa índole. En primer término es difícil establecer un límite entre productos gravados y no gravados que no genere conflictos; inevitablemente se dan situaciones de productos competitivos de los cuales uno está gravado y el otro no, sobre todo cuando la competencia se plantea como una alternativa de consumo. En segundo término, la distorsión de precios relativos a que esta situación lleva influye en la demanda y, por ende, en la estructura productiva en forma muchas veces no deseada.

//

//

Con la generalización del impuesto al valor agregado el mismo se vuelve realmente neutro en su efecto sobre la economía, eliminándose automáticamente las distorsiones señaladas y otras menores que existen actualmente.

La reforma del impuesto al valor agregado esta insertada en una reestructuración más amplia del sistema tributario y paratributario, cuyo aspecto más relevante es la reducción de cargas sociales a través de la eliminación del aporte patronal del quince por ciento al sistema previsional y del cinco por ciento para el Fondo Nacional de la Vivienda, reemplazándose los recursos correspondientes por un aporte global automático a financiarse con recursos provenientes de la recaudación tributaria. El objetivo de aligerar en una medida significativa las cargas sociales y obtener los ingresos a través de una mayor recaudación del impuesto al valor agregado se funda en el hecho de que las cargas sociales en su actual nivel perjudican a la empresa organizada, que cumple con sus obligaciones laborales y previsionales, frente a la empresa unipersonal, que aporta legalmente una proporción menor, y a la empresa pequeña, que tiene en los hechos, cierta facilidad para evadir el pago total de sus obligaciones previsionales, declarando un salario menor al real. La reforma tiende a restablecer bases equitativas de competencia entre empresas, con lo cual prevalecerán las que efectivamente sean más eficientes y no aquellas que de hecho puedan aprovecharse de la situación señalada.

Globalmente la reforma deberá ser finalmente neutra en cuanto a recaudación, computando el sistema impositivo y los aportes parafiscales. Lo que se deje de pagar por cargas sociales se abonará por la vía de impuestos. Ello provocará un cambio de pre-

//

//

cios relativos, ya que la incidencia de la reforma no es neutra en cada caso individual.

Mientras que actualmente el sector pasivo y la construcción de viviendas para grupos sociales de menores ingresos que atiende el Fondo Nacional de la Vivienda se financian con un impuesto sobre el salario, denominado habitualmente carga social, con la reforma se da a esos gastos una base de financiación más amplia. Al hacer recaer su financiación en una medida importante sobre todos los consumidores, con la cual el sector de los trabajadores autónomos, incluyendo a los profesionales, así como quienes perciben ingresos de otro tipo, también hacen su aporte, se da el concepto de solidaridad que inspira al sistema de seguridad social una base más amplia, lo que es socialmente más equitativo.

Finalmente cabe señalar que la disminución de cargas sociales que se produce por esta reforma coloca a actividades con más intensidad en el uso del factor trabajo en mejores condiciones competitivas en el orden internacional, ya que en exportaciones el impuesto al valor agregado se reintegra así las cargas sociales. Ello tiende a favorecer el nivel de empleo. ...

Dios guarde a Vuestra Excelencia.

Fdo: Albano E. Harguindeguy
Llamil Reston
Juan R. Llerena Amadeo

LEY N° 22.294

Buenos Aires, 3 de octubre de 1980.

EN uso de las atribuciones conferidas por el artículo 5° del Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional,

//

//

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA, SANCIONA
Y PROMULGA CON FUERZA DE LEY:

.....

ARTICULO 5°.- Quedan derogados los tributos y aportes que se
----- enumeran en la planilla incorporada como Anexo III
de la presente ley.

.....

ANEXO III

TRIBUTOS Y APORTES QUE SE DEROGAN

1. Impuesto nacional de emergencia a la producción agropecuaria.
(Ley número 21.399).
2. Contribuciones sobre venta o faena de ganado y sobre las comisiones que en tales operaciones perciban los rematadores, martilleros o intermediarios, con destino a la Junta Nacional de Carnes, (incisos a) y b) del artículo 16 de la Ley N°--- 21.740).
3. Contribución sobre la venta de equinos. (artículo 3° de la Ley N° 20.426).
4. Contribución sobre venta para faena de ganado bovino, ovino, porcino y equino, con destino al Fondo Nacional de Sanidad Animal, (inciso a) del artículo 3° de la ley N° 19.852 y sus modificaciones).
5. Impuesto a la venta o faena de ganado vacuno con destino al Fondo Nacional de la Vivienda (Ley N° 19.876)
6. Contribución sobre los recursos vivos del mar (inciso a) del artículo 1° de la Ley N° 22.107).

//

//

7. Contribución sobre exportación, venta e industrialización de granos y exportación de sus residuos, (incisos a) y b) del artículo 13 del decreto ley N° 6.693/63 - ratificado por ley N° 16.472- y sus modificaciones).
8. Contribución sobre la producción de algodón (inciso a) del artículo 2° de la Ley N° 18.656 e inciso a) del artículo 18° de la ley N° 19.990).
9. Impuesto móvil a la yerba mate, (inciso k) del artículo 3° de la ley número 20.371).
10. Sobretasa al vino (inciso a) del artículo 53 del Capítulo VII del Título I de la ley de impuestos internos, texto ordenado en 1979).
11. Impuesto al azúcar (inciso a) del artículo 9° de la Ley N° 19.597).
12. Impuesto a los edulcorantes artificiales (Ley N° 18.332).
13. Contribución y gravamen adicional sobre los productos y sub-productos de la agricultura y ganadería que se exporten (inciso a) del artículo 16° del decreto ley N° 21.680/56 ratificado por la ley N° 14.467 y modificado por leyes Nros. ----- 15.273, 15.429, 18.134, 18.428 y 20.340; apartado 1° del artículo 19 de la ley N° 15.273; apartado 1° del artículo 6° de la Ley N° 21.673).
14. Sobreprecio al carbón mineral (último párrafo del artículo 2° del decreto N° 121.742/42).
15. Gravamen sobre especialidades farmacéuticas (ley N° 26.192).
16. Tributos con destino al Fondo Especial del Extracto de Quebracho (apartados 1, 2 y 3 del artículo 1° de la Ley N° 19.989).

//

//

17. Impuesto para educación técnica (ley de impuesto para educación técnica, texto ordenado en 1977).
18. Impuesto a los créditos otorgados a empresas industriales por instituciones bancarias y financieras no bancarias (artículo 3° del decreto ley número 4.837/58 ratificado por ley N°--- 14.467 y modificado por el artículo 19° de la Ley N° 20.954).
19. Impuesto especial a la compra de entradas o derecho de acceso a los hipódromos, casinos y salas de juego de azar. (artículos 1° y 2° de la Ley N° 20.453).
20. Impuesto a las entradas de cinematógrafos. (inciso N del artículo 24 de la Ley N° 17.741).
21. Aporte y contribución sobre sueldo anual complementario (artículos 48 y 49 del decreto ley N° 33.302/45 ratificado por ley N° 12.921).

Decreto Nacional N° 137/81

BUENOS AIRES, 28 de Enero de 1981.

Visto la Ley N° 22.293 que derogó las contribuciones a cargo de los empleadores con destino al sistema de seguridad social nacional y al Fondo Nacional de la Vivienda sustituyendo su financiamiento con los recursos de Impuestos nacionales coparticipables y,

CONSIDERANDO:

Que se encuentra en trámite de sanción un proyecto de Ley por el cual se extienden los alcances de la citada ley desde el 1° de Enero de 1981 a las Administraciones Públicas Provinciales y Municipales.

Que hasta tanto se implemente dicha norma legal es necesario instrumentar un régimen transitorio que permita el financiamiento de las contribuciones patronales a ser derogadas por las Administraciones Públicas Provinciales y Municipales, mediante anticipos sobre las participaciones provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en el producido de los Impuestos nacionales coparticipables.

Que los mencionados anticipos pueden otorgarse, ya que lo posibilitarán las respectivas participaciones locales previstas para dichos gravámenes según estimación realizada por la Secretaría de Estado de Hacienda, y la autorización conferida por el Artículo 15° de la Ley N° 20.659 reglamentado por el Decreto N° 1357 del 3 de mayo de 1974, e incorporado a la Ley N° 11.672 (Complementaria-Permanente de Presupuesto) en virtud del Artículo 36° de la Ley N° 20.954.

Por ello,

//

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA

D E C R E T A :

ARTICULO 1°.- La Tesorería General de la Nación anticipará mensual
-----mente, a partir de Enero de 1981 (inclusive), a los
Gobiernos Provinciales y Municipalidad de la Ciudad de Buenos Ai-
res, los montos que figuran, por jurisdicción, en la planilla Anexa
al presente Decreto que forma parte integrante del mismo, a cuenta
de las participaciones locales en el producido de los impuestos na-
cionales cuya distribución fija la Ley N° 20.221.

Los montos totales que se autorizan anticipar son los esta-
blecidos en la planilla antes mencionada.

ARTICULO 2°.- La Secretaría de Estado de Hacienda queda facultada
----- para impartir al Banco de la Nación Argentina las
Instrucciones necesarias a fin de cancelar los mismos con afecta--
ción de las respectivas participaciones provinciales y de la Muni-
cipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en el producido de los ci-
tados gravámenes.

ARTICULO 3°.- La Contaduría General de la Nación registrará la pre-
----- sente erogación en concepto de anticipo de fondos de
la Tesorería General de la Nación y cargará en cuenta el importe e-
quivalente a las Provincias y Municipalidad de la Ciudad de Buenos
Aires según la planilla Anexa al Artículo 1°.-

ARTICULO 4°.- Tomen la intervención que les compete el Tribunal de
----- Cuentas de la Nación, la Contaduría General de la Na-
ción y la Tesorería General de la Nación.

ARTICULO 5°.- Comuníquese, dese a la Dirección Nacional del Regis-
----- tro Oficial y archívese.

DECRETO N° 137

Fdo: VIDELA
MARTINEZ DE HOZ
HARGUINDEGUY

PLANILLA ANEXA

JURISDICCION	MONTO MENSUAL AUTORIZADO	MONTO TOTAL AUTORIZADO
M.C.B.A.	12.282	73.689
BUENOS AIRES	44.057	264.342
CATAMARCA	1.490	8.939
CORDOBA	11.029	66.174
CORRIENTES	2.232	13.391
CHACO	3.093	18.557
CHUBUT	1.494	8.964
ENTRE RIOS	3.884	23.302
FORMOSA	1.460	8.763
JUJUY	1.745	10.473
LA PAMPA	1.315	7.888
LA RIOJA	1.107	6.643
MENDOZA	8.524	51.142
MISIONES	1.222	7.332
NEUQUEN	1.989	11.931
RIO NEGRO	2.012	12.073
SALTA	2.930	17.577
SAN JUAN	2.686	16.116
SAN LUIS	2.294	13.766
SANTA CRUZ	1.488	8.928
SANTA FE	7.489	44.934
SANTIAGO DEL ESTERO	1.840	11.043
TUCUMAN	3.017	18.101
	<u>110.752</u>	<u>724.068</u>

Las cantidades precedentes se encuentran consignadas en millones de pesos.

CONTRIBUCIONES PATRONALES

Suprímese la contribución patronal prevista en el régimen previsional de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Institúyese un nuevo régimen.

BUENOS AIRES, 25 de marzo de 1981

Excelentísimo Señor Presidente de la Nación.

TENEMOS el honor de dirigirnos al Primer Magistrado a fin de elevar un proyecto de ley mediante el cual queda suprimida la contribución patronal prevista en el régimen previsional de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, a la vez que se faculta al Poder Ejecutivo Nacional a coordinar con las Provincias la supresión a partir del 1° de enero de 1981, en sus respectivas jurisdicciones, de las contribuciones a cargo del empleador establecidas por las respectivas leyes regulatorias de los sistemas de seguridad social, para el personal provincial de la Administración General, Poder Judicial, Bancos y Empresas Oficiales y de las Municipalidades adheridas a dichos regímenes cualquiera sea la índole de sus servicios y forma de pago. Mediante la ley proyectada se implementa un sistema sustitutivo de financiamiento de la fuente que suprime análogo al preceptuado por la Ley N° 22.293 respecto de la supresión de las contribuciones a cargo de los empleadores establecidas por el artículo 8° de la Ley N° 18.037 (t.o. 1976). La ley que en proyecto se eleva responde a una iniciativa del V.E. y tiene a corregir la situación creada en las jurisdicciones locales a raíz de la entrada en vigencia del sistema establecido por la Ley N° 22.293, apuntando sustancialmente, a mantener en términos de mayor equidad la concurrencia de la Nación y las Provincias en el producido del régimen de coparticipa-

//

ción federal de impuestos, que resultara alterado por la ya citada Ley N° 22.293.

Dios guarde a Vuestra Excelencia.

Fdo: Albano E. Harguindeguy
José A. Martínez de Hoz

LEY N° 22.453

Buenos Aires, 27 de marzo de 1981.

EN uso de las atribuciones conferidas por el Artículo 5° del Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA, SANCIONA
y PROMULGA CON FUERZA DE LEY:

ARTICULO 1°.- A partir de la vigencia de la presente ley queda ----- suprimida la contribución patronal prevista en el régimen previsional de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, la que queda incorporada al régimen establecido en la presente.

Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a coordinar con las Provincias, en sus respectivas jurisdicciones, a partir del 1° de enero de 1981, la supresión de las contribuciones a cargo del empleador establecidas por las respectivas leyes regulatorias de los sistemas de seguridad social para el personal provincial de la Administración General, Poder Judicial, Bancos y Empresas Oficiales y de las Municipalidades adheridas a dichos regímenes, cualquiera sea la índole de sus servicios y forma de pago.

ARTICULO 2°.- La fuente de financiación que se suprime por el artículo anterior queda sustituida por otra, equiva-

//

//

lente al ciento treinta y nueve con 09/100 por ciento (139,09 %) de lo recaudado mensualmente por cada uno de los regímenes previsionales y por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en concepto de aportes de los afiliados, calculado sobre la base del 11 %, cualquiera sea el porcentaje fijado por los distintos regímenes.

ARTICULO 3°.- Cada Gobierno Provincial y la Municipalidad de la ----- Ciudad de Buenos Aires comunicarán al Banco de la Nación Argentina, antes del día cinco (5) de cada mes, los importes estimados correspondientes a ese mes de conformidad con lo establecido en el artículo anterior. Dicha estimación la efectuarán sobre la base de la recaudación efectiva del mes inmediato anterior.

Para efectuar la comunicación correspondiente al primer mes de vigencia de la presente ley, cada jurisdicción, estimará el monto de las contribuciones a cargo de los empleadores recaudadas durante el mes anterior, y las deducirá de la base de cálculo.

En los meses de enero y julio, la estimación se incrementará en un cincuenta por ciento (50 %). El importe a que ascienda dicho incremento deberá deducirse de los totales a comunicar en los meses de febrero y agosto, respectivamente.

La cifra estimada de conformidad con las disposiciones precedentes se reajustará en cada mes siguiente, teniendo en cuenta la recaudación efectiva y, en su caso, la incidencia real de los aportes correspondientes al pago del haber anual complementario.

ARTICULO 4°.- A partir del mes siguiente de la publicación de la ----- presente ley, el Banco de la Nación Argentina, conforme a la comunicaciones recibidas, transferirá diariamente del

//

//

10 al 20 de cada mes el importe que resulte de dividir la suma comunicada por la cantidad de días hábiles comprendidos en dicho período.

El Banco de la Nación Argentina deducirá automáticamente el importe a transferir del producto total de los impuestos coparticipados a que alude la Ley N° 20.221, de acuerdo a las modificaciones introducidas por el artículo siguiente de la presente ley.

ARTICULO 5°.- Sustitúyese el primer párrafo del Artículo 2° de ----- la Ley N° 20.221 (t.o. 1979), modificado por la Ley N° 22.293, por el siguiente:

" Del monto total recaudado por los gravámenes a que se refiere la presente ley se deducirá:

- a) - A partir del 1° de noviembre de 1980, los importes requeridos para el cumplimiento de la Ley N° 22.293, de supresión de aportes patronales establecidos por el Artículo 8° de la Ley N° 18.037 (t.o. 1976).
- b) - A partir del 1° de febrero de 1981, las contribuciones a cargo del empleador establecidas en las respectivas leyes regulatorias de los sistemas de Seguridad Social en las jurisdicciones provinciales y en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

El remanente se distribuirá de la siguiente forma:"

ARTICULO 6°.- En caso de que los fondos coparticipados disponibles resultaran transitoriamente insuficientes, el Banco de la Nación Argentina debitará la diferencia a las cuentas de la Tesorería General de la Nación, la que arbitrará las medidas necesarias para que dichas cuentas queden cubiertas en el día a través de los diversos mecanismos de financiamiento a su disposición, coordinando con el Banco Central de la República Argenti-

//

//

na quien deberá adoptar las medidas para que dentro del mismo plazo quede cubierta la diferencia.

ARTICULO 7°.- En cada caso que el Poder Ejecutivo Nacional modifique el porcentaje establecido por el artículo 2° de la Ley N°22.293, automáticamente quedará modificado, en idéntica medida, el establecido por el artículo 2° de la presente ley.

ARTICULO 8°.- El derecho de las Provincias a participar a partir del primero de Enero de 1981, en el producido de los impuestos a que se refiere la Ley N° 20.221 (t.o. 1979), queda supeditado a la adhesión expresa a la presente ley por parte de cada una de ellas, la que será comunicada al Poder Ejecutivo Nacional por conducto del Ministerio del Interior y con conocimiento del Ministerio de Economía.

Si transcurridos Noventa (90) días a partir de la promulgación de la presente ley, alguna provincia no hubiera comunicado su adhesión, se considerará que la misma no ha adherido al régimen y los fondos que le hubieren correspondido -incluido los que deberá reintegrar por dicho período y que le hubieran sido remitidos a cuenta de su adhesión- ingresarán en un Veinte por Ciento (20 %) al "Fondo de Desarrollo Regional" y el saldo a "Rentas Generales de la Nación".

En caso de adhesiones posteriores al plazo indicado en el párrafo anterior, la participación corresponderá a partir de la fecha de recepción de la comunicación de la norma local de adhesión sin que puedan hacerse valer derechos de recaudaciones realizadas con anterioridad.

Las adhesiones a que se refiere el presente artículo implicarán necesariamente, para su validez, la adhesión a las disposiciones del mismo.

//

//

ARTICULO 9°.- La presente ley no será de aplicación respecto de
----- los regímenes previsionales provinciales de policía y de servicios de corrección y reclusión.

ARTICULO 10°.- Esta ley tendrá vigencia a partir del 1° de enero
----- de 1981. Los anticipos de impuestos nacionales coparticipables transferidos a los Gobiernos Provinciales y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, a los efectos de financiar transitoriamente el sistema que se implementa por la presente ley, serán cancelados mediante los ajustes y compensaciones que correspondan por aplicación de la misma.

ARTICULO 11°.- Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Fdo: VIDELA
Albano E. Uarguindeguy
José A. Martínez de Hoz

Ley N° 22.451

(Extractos del mensaje de elevación y del texto).

• PRESUPUESTO

Presupuesto General de Gastos y Cálculos de Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio del año 1981.

BUENOS AIRES, 27 de marzo de 1981.

Excelentísimo Señor Presidente de la Nación:

TENGO el honor de dirigirme al Primer Magistrado para someter a su consideración el proyecto de Ley de Presupuesto General de Gastos y el Cálculo de Recursos de la Administración Nacional para el ejercicio del año 1981.

.....

El presupuesto de 1981 tiene una característica que lo distingue nítidamente de los anteriores, a saber, la incidencia de la eliminación de la contribución patronal del 15 % y del aporte al Fondo Nacional de la Vivienda del 5 % sobre las remuneraciones, así como la supresión de 21 impuestos, y su reemplazo por la extensión de la base imponible del impuesto al valor agregado y el incremento de la tasa para un amplio sector de bienes y servicios. La reforma que tiende a ser fiscalmente neutra, determina en su etapa inicial para 1981 una disminución de recursos del orden del 2 % del P.B.I. En la medida que continúe aumentando la eficiencia de la recaudación tributaria esa diferencia desaparecerá. Pero al haberse adoptado la decisión política de no aumentar, por ahora, las tasas de los impuestos existentes, en especial el impuesto al valor agregado, ni de crear nuevos impuestos, existe inicialmente esa pérdida de recursos, que obliga a medidas drásticas para lograr un cierre del presupuesto consolidado del sector público con

//

una necesidad de financiamiento inferior al 3 % del P.B.I.. Además esto obliga a conferir especial prioridad a todo lo que signifique aumentar la capacidad de fiscalización y recaudación de la Dirección General Impositiva. Las dificultades derivadas de la reforma impositiva mencionada requerirán algunos ajustes sobre la marcha, ya que no es posible prever en un primer momento todos los efectos de un hecho tan trascendente. Si bien todo esto tiene solución, los problemas que esta reforma ha planteado al confeccionarse el presupuesto para 1981 han sido particularmente delicados. Un Gobierno que afronta importantes cambios de estructura, como lo ha hecho el actual, tiene evidentemente una tarea mucho más compleja especialmente en materia presupuestaria, que un Gobierno sin vocación reformadora.

Por el artículo 36° se reducen también los coeficientes de participación en el monto de los impuestos coparticipados previstos en el artículo 5° de la Ley N° 22.293. Por una parte, la importante reducción de cargas sociales induce a legalizar situaciones de pago de salarios sin registrar, con lo cual, de hecho la base sobre la cual se calcula el aporte de fondos impositivos al Sistema Nacional de Previsión y al FO.NA.VI. se incrementa: por la otra, el hecho de que el FO.NA.VI. haya acumulado importantes -- fondos depositados en el Banco Hipotecario Nacional e invertidos en colocaciones financieras, revela existencia de un excedente que no se justifica frente a la necesidad de un severo ajuste del gasto público global.

El proyecto de ley elimina también la coparticipación de la M.C.B.A., de recursos suficientes. Por otra parte, aún así, si se tiene en cuenta que la M.C.B.A. no tiene que sostener la Policía, ni el Poder Judicial, como es el caso con las provincias, sigue estando globalmente favorecida frente a las demás jurisdicciones territoriales. Con la transferencia de escuelas, hospitales y subterráneos esta situación ya se ha atenuado; y con la transferencia de los ferrocarriles metropolitanos y de Obras Sanitarias a la comuna metropolitana y a la Provincia de Buenos Aires conjuntamente se llegará a una situación de mayor equilibrio, debiendo tenerse en cuenta que en la Capital Federal no se otorgan beneficios por los regímenes de promoción industrial y minera, ni subsidios forestales. La eliminación de la coparticipación de la M.C.B.A. entra pues en un concepto de política territorial global, que procura la descentralización del país, adecuando los diversos mecanismos de las finanzas públicas a este objetivo.

LEY N° 22.451

Buenos Aires, 27 de marzo de 1981.

En uso de las atribuciones conferidas por el artículo 5° del Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA, SANCIONA

Y PROMULGA CON FUERZA DE LEY:

.....

ARTICULO 36°.- Sustitúyense, con carácter de excepción para el ----- ejercicio fiscal de 1981, los coeficientes del artículo 5° de la ley 22.293, del ciento ochenta y seis con ochenta y dos centésimos por ciento (186,32 %), y del cuarenta y siete con setenta y tres centésimos por ciento (47,73 %) por los siguientes: coeficiente total ciento cincuenta y nueve con ochenta y seis centésimos por ciento (159,86 %); coeficiente co rrespondiente al Fondo Nacional de la Vivienda, veinte con seten ta y siete centésimos por ciento (20,77 %).

ARTICULO 37°.- Sustitúyese el artículo 8° de la ley 20.221 (t.o. ----- 1979), el que queda redactado de la siguiente for ma:

" Artículo 8°.- La Nación de la parte que le corresponde con forme a esta ley, entregará al Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, una participación equivalente a dos décimos por ciento (0,2 %) del monto recaudado a distribuir. Además, la Nación asume, en lo que resulte aplicable, las obligaciones previstas en los incisos b), c), d), e) y f) del artículo 9° por sí y con r-specto a los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos".

//

ARTICULO 38°.- El derecho a participar en los efectos resultantes ----- de la modificación dispuesta por los artículos 36° y 37° de la presente ley, en el producido de los impuestos a que se refiere la ley 20.221 (t.o. 1979), queda supeditado a la adhesión expresa de cada una de las provincias la que será comunicada al Poder Ejecutivo Nacional por intermedio del Ministerio del Interior y con conocimiento del de Economía.

Si transcurridos los noventa (90) días a partir de la fecha de publicación de la presente ley, alguna provincia no hubiera comunicado su adhesión, se considerará que la misma no ha adherido al régimen y los fondos que le hubieran correspondido -incluidos los que deberá reintegrar por dicho período y que le hubieran sido remitidos a cuenta de su adhesión- ingresarán en un veinte por ciento (20%) al Fondo de Desarrollo Regional y el saldo a rentas generales de la Nación.

En el caso de adhesiones posteriores al plazo indicado en el párrafo anterior, la participación corresponderá a partir de la fecha de recepción de la comunicación de la norma local de adhesión sin que puedan hacerse valer derechos respecto de recaudaciones realizadas con anterioridad.

Las adhesiones a que se refiere el presente artículo implicarán necesariamente para su validez la adhesión a las disposiciones del mismo.

...

Fdo: VIDELA
José A. Martínez de Hoy