

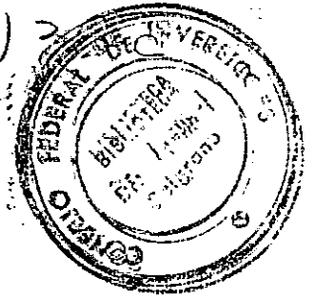
1981-03-07-10

IMPACTO PRODUCIDO EN LAS FINANZAS PROVINCIALES POR LA
MODIFICACION INTRODUCIDA AL REGIMEN DE COPARTICIPACION
FEDERAL DE IMPUESTOS EN VIRTUD DE LA LEY NACIONAL N°
22.293; ANALISIS Y PROPUESTAS DE MODIFICACION.

Buenos Aires, 1981

0
N. 23211

N.
II



Este trabajo fué realizado por contrato con un equipo independiente de expertos dirigido por los Doctores Horacio Nuñez Miñana y Alberto Porto. Las opiniones emitidas en el estudio son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no comprometen la posición del Consejo Federal de Inversiones ni de ninguno de sus funcionarios.

C o n t e n i d o

	<u>N° Página</u>
<u>CAPITULO I. SISTEMA ANTERIOR A LA LEY N° 22.293</u>	1
I.1. Introducción	1
I.2. Situación anterior al régimen de coparticipación	4
I.3. Primer período del régimen de coparticipación (1935/ 1947)	8
I.4. Segundo período del régimen de coparticipación (1947/ 1959)	14
I.5. Tercer período del régimen de coparticipación (1959/ 1967)	17
I.6. Cuarto período del régimen de coparticipación (1967/ 1973)	20
I.7. Quinto período del régimen de coparticipación (1973/ 1980)	23
Notas al Capítulo I	29
Apéndice al Capítulo I	30
 <u>CAPITULO II. EFECTOS DE LA REFORMA DE LA LEY N° 22.293:</u>	
<u>EFECTOS CUALITATIVOS</u>	33
II.1. Introducción	33
II.2. La Ley N° 22.293	34
II.3. La inclusión de los gastos provinciales de Seguridad Social (Ley N° 22.253)	43
II.4. Garantía nacional sobre coparticipación provincial en 1981	47

(iv)

	N° Página
II	
II.5. Evaluación de los efectos cualitativos de la reforma	49
II.5.1. Nuevo criterio de sustitución	49
II.5.2. La introducción de gastos nacionales en la distribución primaria de la coparticipación impositiva	55
II.5.3. La fijación de la base y de los coeficientes para el cálculo de la deducción	56
II.5.4. Los intentos posteriores de corrección	57
II.5.4.a. La Ley N° 22.453	58
II.5.4.b. La garantía de coparticipación 1981 ..	59
II.5.5. Síntesis de los principales efectos cualitativos de la reforma	59
II.5.5.a. Pérdida de la simplicidad	59
II.5.5.b. Pérdida de la automaticidad	61
II.5.5.c. Fluctuaciones estacionales	62
II.5.5.d. Inestabilidad jurídica del régimen ...	62
II.5.5.e. Asimetría entre obligaciones y derechos	63

CAPITULO III: CAMBIO DE SISTEMA: EFECTOS CUANTITATIVOS SOBRE
LOS MONTOS RECIBIDOS POR LAS PROVINCIAS .

III.1. Introducción.	64
----------------------	----

//

//

N° Página

Parte A: Esquemas cuantitativos de distribución

III.2.	Distribución cuantitativa de la coparticipación federal antes de la reforma de 1980	66
III.3.	Financiamiento de los gastos en seguridad social y en viviendas antes de la reforma de 1980.	69
III.4.	Ubicación del régimen de coparticipación y de los sistemas de seguridad social y viviendas dentro del Sector Público Argentino.	72
III.5.	Reforma de la coparticipación por la Ley N° 22.293.	78
III.6.	Efectos cuantitativos de la reforma de la coparticipación por la Ley N° 22.453.	80
III.7.	Efectos de las reformas de 1980 y 1981 sobre el cuadro fiscal del Sector Público Argentino: sustitución completa (interpretación restringida).	82
III.8.	El caso de sustitución completa (interpretación amplia).	88
III.9.	El caso de sustitución incompleta.	92

Sección B: Efecto real de la reforma y de alternativas

III.10.	Evolución de la coparticipación. 1970/1981.	99
III.11.	Cuantificación de la pérdida en el año 1980.	105
III.12.	Distribución según Presupuesto 1981.	111
III.13.	Efectos de la Ley N° 22.293 y de la Ley N° 22.453.	117
III.14.	La garantía de coparticipación federal para 1981.	120

//

//

III.15.	Distribución de la coparticipación en 1981 según la Ley N° 20.221 original.	124
III.16.	Distribución de la coparticipación en 1981 según la Ley N° 20.221 original corregida por el aumento de recaudación.	125
III.17.	Resumen de las distribuciones alternativas para 1981, y estimación de la pérdida de los Gobiernos Locales.	129

CAPITULO IV: CONTEXTO RECIENTE DE LA EVOLUCION DE LAS FINANZAS PUBLICAS PROVINCIALES.

IV.1.	Introducción.	135
IV.2.	Transferencia de servicios nacionales a los Gobiernos Locales.	137
IV.3.	Utilización del poder tributario de los Gobiernos Locales.	144

CAPITULO V: PROPUESTAS CONCRETAS PARA CORREGIR LOS EFECTOS NEGATIVOS SOBRE LAS FINANZAS PROVINCIALES. CUANTIFICACION TENTATIVA DE LOS EFECTOS DE LAS PROPUESTAS.

V.1.	Introducción.	148
V.2.	Criterios básicos del replanteo.	150
V.3.	Alternativa I: Aplicación integral de la Ley N° 20.221 original.	153
V.4.	Alternativa II: Ley N°20.221 original, corregida por el aumento de recaudación.	159

//

//

V.5.	Alternativa III: Ley N° 20.221 original, corregida por el aumento de recaudación y por la transferencia de servicios nacionales.	168
V.6.	Resumen comparativo entre las Alternativas I a III y la situación actual.	170
V.7.	Alternativa IV: Transición desde la situación actual a la Alternativa I.	174
	<u>CAPITULO VI: RESUMEN Y CONCLUSIONES DEL ESTUDIO.</u>	178
	<u>APENDICE: SELECCION DE TEXTOS LEGALES.</u>	200

INDICE DE CUADROSCapítulo III

Cuadro N° III.10.1:	Evolución de la recaudación de impuestos coparticipados y de la coparticipación recibida por los Gobiernos Locales.	100
Cuadro N° III.10.2.:	Relación entre coparticipación y Producto Bruto Interno: 1970/1981.	
Cuadro N° III.11.1.:	Cálculo de la pérdida 1980 - Primer Método.	106
Cuadro N° III.11.2.:	Cálculo de la pérdida 1980 - Segundo Método.	109
Cuadro N° III.12.1.:	Distribución de la coparticipación: Presupuesto 1981.	112
Cuadro N° III.12.2.:	Aumento requerido del IVA en 1981 para la sustitución completa.	115
Cuadro N° III.13.	: Efectos de la Ley N° 22.293 y de la Ley N° 22.453.	118
Cuadro N° III.14.	: Presupuesto Año 1981: Coparticipación federal de los Gobiernos Locales.	121
Cuadro N° III.17.	: Comparación de distribuciones alternativas (Cifras del Presupuesto Nacional 1981).	130

Capítulo V

Cuadro N° V. 3.	: Cambios en la mezcla de recursos nacionales, 1967/1979.	155
Cuadro N° V. 4.	: Alternativa II: Ley N° 20.221 corregida por aumento de recaudación. (Año 1981).	167
Cuadro N° V. 7.	: Alternativa IV - Régimen de transición.	176

INDICE DE GRAFICOS

CAPITULO III

- Gráfico I : Situación anterior a 1980: Ley N° 20.221
- Gráfico II : Antes de la reforma de 1980: Sistema de Seguridad Social y FONAVI.
- Gráfico III : Sector Público Argentino antes de la reforma de 1980.
- Gráfico IV : Ley N° 22.293.
- Gráfico V : Leyes N° 22.451 y N° 22.453.
- Gráfico VI : Sector Público Argentino: Sustitución completa (interpretación restringida)
- Gráfico VII : Sector Público Argentino: Sustitución completa (interpretación amplia)
- Gráfico VIII : Sector Público Argentino: Sustitución incompleta (situación actual)
- Gráfico III.10.1.: Evolución de la recaudación de impuestos nacionales coparticipados y de su distribución : 1977 - 1981 (en millones/ de \$ de 1960)

Gráfico III.10.2.: Relación entre coparticipación y P.B.I. 1977 - 1981.

CAPITULO V

Gráfico IX : Sector Público Argentino: Alternativa II:

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) es / tablecidos 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 subsi-- / dios 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 propor- / cionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defenen

///

///

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. 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 cam- / bio 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.15ª),-

///

///

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 N° 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 N° 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 N° 12.143), sino que también compren / de el entonces recientemente creado impuesto a los beneficios / extraordinarios (Decreto-Ley N° 18.230/43 y 21.702/44) que ini / cialmente 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 1951 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 corecaudación, establecía que cada jurisdicción recibiría en proporción a / la ^eradiación económica de los bienes objeto del tributo", correspondiendo 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 significo 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 N° 14.390, que extiende por diez años la primitiva ley de unificación de impuestos internos (Ley N° 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 N° 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 N° 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. A.
<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 proroga 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 N° 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 N° 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 bru-

///

///

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 ~~aportes~~ aportes 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 fricciones e incertidumbres. La Ley Nº 20.221 define como integrantes del régimen de coparticipación, además de los gravámenes existentes que se enumeran, "los que en el futuro establezca (la Nación) como impuestos indirectos 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 realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, declarados de interés nacional. Cumplido el objeto de creación de estos impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se incorporarán al sistema de coparticipación de esta ley" (art.7º).

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

///

///

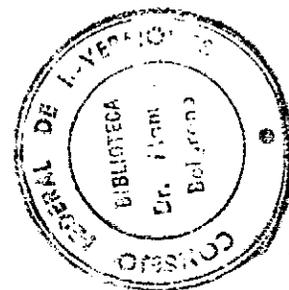
menes análogos a los nacionales coparticipados - a una nómina que abarca los siguientes impuestos provinciales: sobre la propiedad inmobiliaria, / el ejercicio de actividades lucrativas, las transmisiones gratuitas de / bienes, los automotores y los actos, contratos y operaciones a título / oneroso.

La ley N° 20.221 ha venido rigiendo desde 1973 el régimen de co-participación de impuestos, sin mayores variantes. Instalado el Congreso en 1973, fueron presentadas diversas iniciativas parlamentarias - fundamentalmente referidas a cambios en la distribución secundaria, entre Provincias - 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 implanta---ción del Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) a partir del 1º de enero de dicho año por la Ley N° 20.633 (sancionada el 27/12/73). Como la modificación fue derogada a partir del 1º/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 gravámenes como "patentes por el ejercicio de actividades con fines de lucro" / con otras bases imponibles. Se suponía que la recaudación obtenida con el nuevo 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 siguiente 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 distribuido con los parámetros de la Ley 20.221; y (b) el resto se distribuiría según un prorrateador especial, consistente en la participación de la recaudación 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 equivalente 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: 39,2%; Provincias: 60,8 %.

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 N° 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. 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. JA-
RACH, op. cit., pp. 35 - 41.

(2) Cfr. HORACIO NUÑEZ MIÑANA, 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 MIÑANA, op. cit. /
pp. 9 -12.

(4) Mayores detalle en H. NUÑEZ MIÑANA, 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. NUÑEZ 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. HERSHEL y J. J. SANTIÈRE (Directores): Política Fiscal

///

///

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

- 6 - NUÑEZ MIRIANA 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 N° 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 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".

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 alícota. 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 el 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" (art° 5°). Se establece:

- (i) - el mismo mes, "quedan suprimidas las contribuciones establecidas por el artículo 3°, 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 2° 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 4° 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 2° a 4° 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 estarán 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 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".

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 nominales, 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 sin 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 ejem-plos 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.N.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. Nuñez Miñana, La coparticipación de impuestos. pp: 44-50. Ver infra, punto V.3 y Cuadro V.3.

//

//

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

II.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 menos 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-

//

//

vación 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, hubiera 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 subestimada 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.

CAPITULO III.: CAMBIO DE SISTEMA: EFECTO CUANTITATIVO SOBRE
LOS MONTOS RECIBIDOS POR LAS PROVINCIAS.

III.1.: INTRODUCCION

Luego de haberse cubierto en el Capítulo II el análisis de los efectos cualitativos de la reforma de 1980, en este Capítulo se evalúan los efectos cuantitativos de la misma. El material de este Capítulo está organizado en dos partes. En la Parte A. se desarrollan los esquemas / de distribución cuantitativa de la coparticipación, utilizando diagramas para la más adecuada visualización de las implicancias de los diversos cambios efectivamente producidos y de otras alternativas posibles; los diagramas se acompañan de un ejemplo numérico que, si bien - por carencia de datos completos - no recoge exactamente los valores numéricos de las variables en juego, aproximan el orden de magnitud relativa de los flujos más relevantes para el análisis. En la Parte B. del Capítulo se analizan en profundidad las cifras disponibles para comparar la evolución del régimen antes de la reforma de 1980 con la posterior a dicho momento; el objetivo fundamental radica en obtener estimaciones cuantitativas de las pérdidas sufri

///

///

das por los Gobiernos Locales en los montos percibidos, como consecuencia de las medidas adoptadas a partir de la Ley 22.293. Las conclusiones de / este análisis serán fundamentales para la elaboración del Capítulo V., / donde se presentarán propuestas de modificación de la situación actual.

PARTE A.: ESQUEMAS CUANTITATIVOS DE DISTRIBUCION

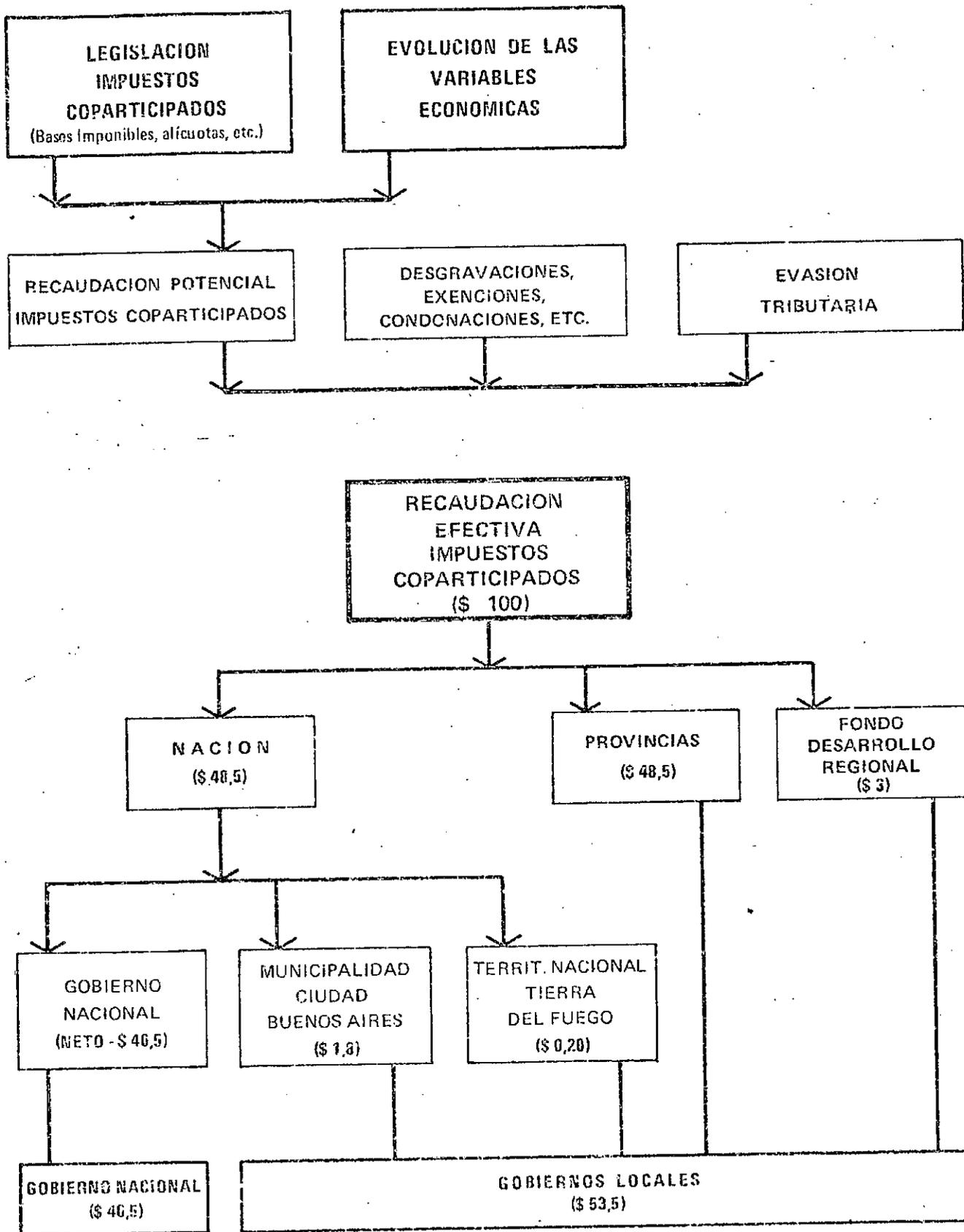
III.2. DISTRIBUCION CUANTITATIVA DE LA COPARTICIPACION FEDERAL
ANTES DE LA REFORMA DE 1980.

La distribución cuantitativa de las recaudaciones de los / impuestos coparticipados se efectuaba según lo previsto por la Ley Nº 20.221 (artículos 2º y 8º), que se muestra diagramáticamente en el Gráfico I.

La Nación fijaba, a través de sus leyes impositivas, los / elementos que conformaban la estructura de cada uno de los impuestos coparti- cipados: Bases imponibles, alícuotas, etc. La evolución efectiva de las va- riables económicas, al afectar los valores alcanzados por las bases imponi- bles así definidas, establecían en cada período la recaudación potencial de/ los impuestos coparticipados. No toda la recaudación potencial se convertía/ en recaudación efectiva, por dos grandes grupos de causas: (a) Por la exis- tencia y operación, reglada exclusivamente por el Gobierno Nacional, de las/ desgravaciones, exenciones, deducciones, moratorias, condonaciones, etc.; / (b) por el margen de evasión fiscal efectivamente registrado. En conclusión/ puede observarse que la recaudación efectiva de impuestos coparticipados era afectada por una serie de causas influenciadas unilateralmente por la Nación, /

///

GRAFICO I - SITUACION ANTERIOR A 1980: Ley 20.221 -



///

que los gobiernos locales no tenían bajo su control total o parcial, pese a ser partes del sistema.

Una vez obtenida la recaudación efectiva, el Banco de la Nación Argentina procedía a distribuir (art.6º de la Ley Nº 20.221) los / fondos en dos etapas. En la primera, habitualmente llamada "distribución/ primaria", los fondos recaudados eran puestos a disposición diariamente / por parte del Banco de la Nación Argentina a cada una de las siguientes / cuentas en las proporciones que se mencionan (artículo 2º y 8º de la Ley/ Nº 20.221):

a) A la Nación, el 48,5 % del total; de su parte, la Na-
ción (art. 8º) cedía el 1,8 % del total recaudado a la Municipalidad de /
la Ciudad de Buenos Aires y el 0,2 % al Territorio Nacional de Tierra del
Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud. Por lo tanto el Gobierno Na--
cional recibía neto el 46,5 % del total recaudado;

b) al conjunto de Provincias, el 48,5 % del total;

c) al Fondo de Desarrollo Regional, el 3 % del total.

En lo que sigue, se simplificará la presentación de la /

///

///

distribución primaria a través de un reagrupamiento bajo el rubro de "Gobiernos Locales", de los distintos conceptos que interesan a los gobiernos provinciales y jurisdicciones análogas: la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, las 22 Provincias y el "Fondo de Desarrollo Regional". En este último caso, como / se observó en el Capítulo II del presente Estudio (punto I.7 in fine), / en la práctica se ha desvirtuado el Espíritu de la Ley Nº 20.221, pasando a convertirse de hecho en una cuenta especial manejada por el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior; sin embargo los importes reservados a dicha finalidad también se incluyen dentro de lo recibido por los "Gobiernos Locales" debido a que, en definitiva, los fondos / terminan eventualmente siendo recibidos por dichos gobiernos para la financiación de obras e inversiones de prioridad provincial y/o interprovincial. Por lo tanto, en lo que sigue la distribución primaria a considerar será la asignación de la recaudación de los impuestos coparticipados entre "Gobierno Nacional" y "Gobiernos Locales"; las proporciones / eran hasta 1980 del 46,5 % y del 53,5 %, respectivamente.-

III.3. FINANCIAMIENTO DE LOS GASTOS EN SEGURIDAD SOCIAL Y EN VIVIENDAS ANTES DE LA REFORMA DE 1980

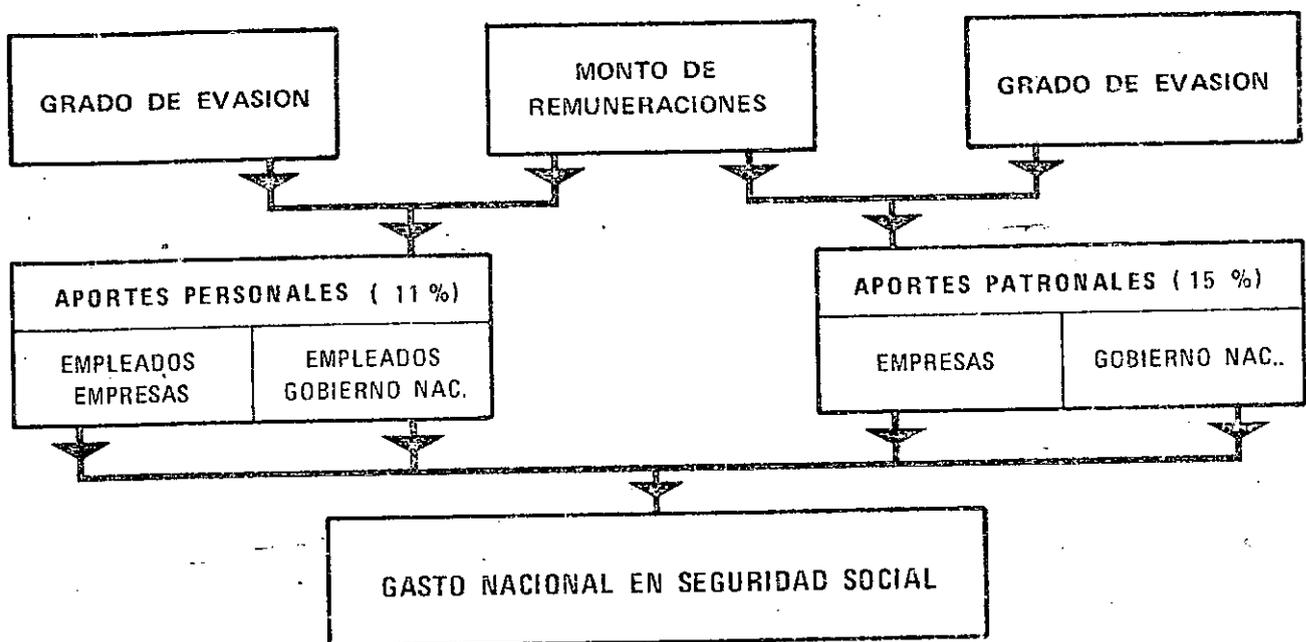
Dado que la reforma de 1980 y disposiciones posteriores / significaron, como se explicó en el Capítulo II, la inserción dentro del régimen de coparticipación federal de impuestos de mecanismos de financiamiento de gastos en seguridad social (nacional y provincial) y de viviendas / (Fondo Nacional de la Vivienda, FO.NA.VI.), puede resultar útil esquematizar diagramáticamente el financiamiento de estos gastos (gráfico II.).

En el caso del Sistema de Seguridad Social Nacional (Gráfico II, Sección A.), el financiamiento de los gastos provenía de dos fuentes: Los aportes personales (11 %) y los aportes patronales (15 %). En el / primer caso, los aportes eran realizados por el personal ocupado en las Em- presas y por los ocupados por el Gobierno Nacional; en el segundo caso, las contribuciones patronales eran aportadas por las Empresas y por el Gobierno Nacional. Dentro de "Empresas" aquí se está agrupando tanto las empresas pri- vadas como las empresas públicas; en este último caso se podrían distinguir las empresas públicas nacionales y las empresas públicas provinciales (para algunas provincias, las empresas públicas provinciales aportaban directamen

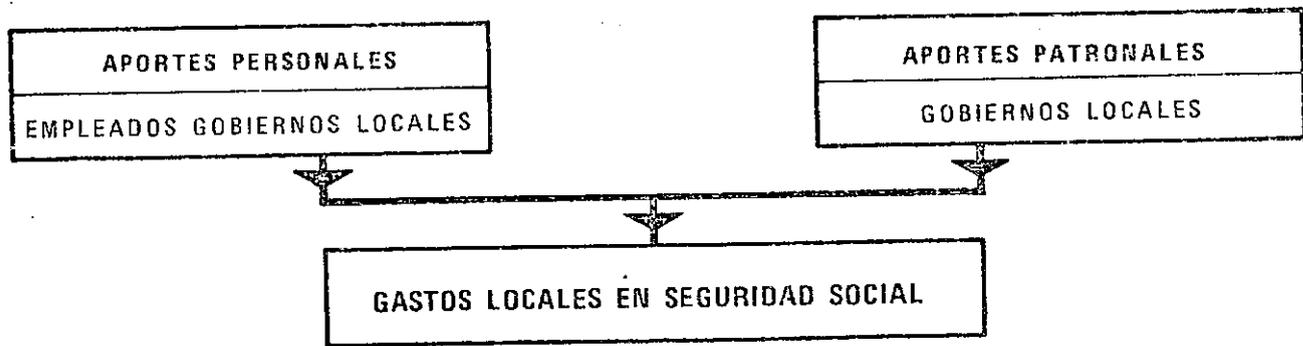
///

GRAFICO II - ANTES DE LA REFORMA DE 1980 : SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL Y FONAVI

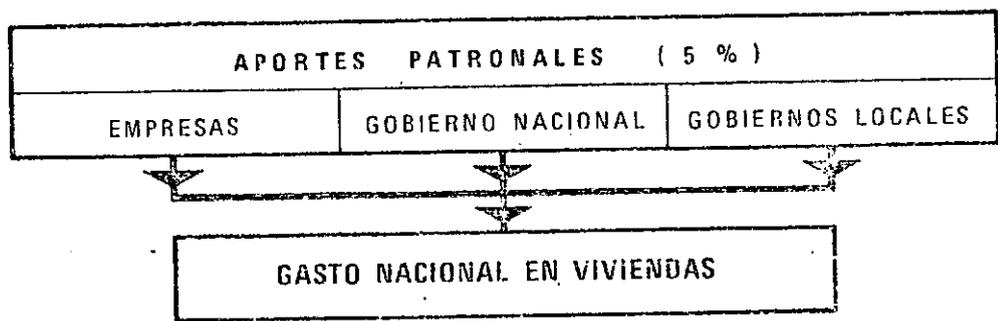
II - 1.- SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL NACIONAL:



II - 2.- SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL - GOBIERNOS LOCALES :



II - 3.- FONAVI



///

te a las Cajas de Previsión Nacionales). El esquema comentado responde estrictamente a los afiliados que son trabajadores en relación de dependencia (Ley/Nº 18.037); en el caso de los trabajadores autónomos, los únicos aportes son los efectuados por los propios afiliados, sin existir - por la índole de la actividad - contribuciones patronales. En el Gráfico, por razones de simplicidad, se excluyen los trabajadores autónomos.

Los Sistemas de Seguridad Social de los Gobiernos Locales (Provincias y Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires únicamente, ya que el Territorio Nacional de Tierra del Fuego no contaba con un sistema propio y aportaba al Sistema Nacional) tenían el financiamiento esquematizado en el Gráfico II., sección B.; aportes no personales de los empleados y aportes patronales de los gobiernos locales. Conviene tener presente que estaban incluidos en estos regímenes los trabajadores de los Municipios de Provincia; en este sentido, los aportes patronales incluyen los efectuados por los Gobiernos Municipales a los Sistemas de Seguridad Social Provinciales respectivos.

Respecto al sistema de financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda (Ley 21.581), el mismo consistía en aportes patronales (5 %) úni-

///

///

camente; estos aportes provenían de Empresas (Privadas, Públicas, Nacionales y Públicas Provinciales), Gobierno Nacional y Gobiernos Locales (Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Provincias y Municipios de Provincias).

III.4. UBICACION DEL REGIMEN DE COPARTICIPACION Y DE LOS SISTEMAS
DE SEGURIDAD SOCIAL Y VIVIENDAS DENTRO DEL SECTOR PUBLICO
ARGENTINO

A fin de contar con un panorama completo, que resultará útil particularmente para analizar los efectos cuantitativos de las reformas derivadas de la eliminación de los aportes patronales de seguridad social y / viviendas, se ha preparado el Gráfico III, donde se pueden ubicar los mecanismos financieros del régimen de coparticipación federal de impuestos, por un lado, y de los sistemas de seguridad social y de viviendas, por el otro / dentro del contexto del Sector Público Argentino. Para ello, se utilizan / los esquemas ya explicados en los Gráficos I y II, y se los inserta dentro / de los sistemas presupuestarios del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Locales.

Para simplificar al máximo la representación diagramática, / ya de por sí complicada, como puede apreciarse a simple vista se han efectuado estos tratamientos:

(a) Las Empresas Públicas (nacionales y provinciales) se han englobado, junto con las empresas Privadas, dentro del grupo de "Empresas". Por lo tanto, el diagrama representa sólo el Gobierno General dentro del /

///

IMPUESTOS NACIONALES
COPARTICIPADOS

RECURSOS
NO COPARTICIPADOS
DEL GOBIERNO NACIONAL

100

141

COPARTICIPACION
GOBIERNO NACIONAL
(46,5 %)

RECURSOS PRESUPUESTO
NACIONAL

47

COPARTICIPACION
GOBIERNOS LOCALES
(53,5 %)

188

GASTOS PRESUPUESTO
NACIONAL

OTROS RECURSOS
GOB. LOCALES
V

RECURSOS
PRESUPUESTOS
GOB. LOCALES

APORTES A SEGURIDAD SOCIAL NACIONAL			
APORTES PERSONALES		APORTES PATRONALES	
EMPLEADOS DE EMPRESAS	EMPLEADOS DEL GOB. NACIONAL	EMPRESAS	GOBIERNO NACIONAL
III - a	III - b	III - c	III - d
10	6	24	8

188

GASTO NACIONAL
EN SEGURIDAD SOCIAL
(B= 56)

GASTOS
PRESUPUESTOS
LOCALES

106

APORTES A SEGURIDAD SOCIAL GOBIERNOS LOCALES	
APORTES PERSONALES	APORTES PATRONALES
VI - a	VI - b
6	8

APORTES AL FONAVI		
GOBIERNOS LOCALES	EMPRESAS	GOBIERNO NACIONAL
IV - a	IV - b	IV - c
3	8	3

177

GASTOS LOCALES
EN SEGURIDAD SOCIAL
(E= 14)

OTROS GASTOS
CONSOLIDADOS DE LOS
GOB. LOCALES
(D= 95)

GASTO NACIONAL EN VIVIENDAS
(C= 14)

OTROS GASTOS
CONSOLIDADOS DEL GOB.
NACIONAL
(A= 177)

53

106

53

106

106

95

3

56

14

8

3

100

47

53

106

106

95

3

47

188

188

177

///

Sector Público, sin incluir en forma integral las Empresas Públicas;

(b) los distintos regímenes de afectación de recursos y diferentes organismos (v.g. Fondos Nacionales), así como otros regímenes de coparticipación nacional (v. g. coparticipación vial) y aportes del Tesoro / Nacional a los gobiernos locales, no son tomados explícitamente en consideración, para no recargar excesivamente el esquema;

(c) de la misma manera, el nivel de gobierno municipal de Provincias tampoco aparece explícitamente considerado, de forma que puede interpretarse que "Gobiernos Locales" es un concepto consolidado que incluye también a dicho nivel de gobierno.

A fin de facilitar la interpretación del esquema, se han insertado cifras para cada uno de los flujos, que permite comprobar las relaciones entre los mismos. Las cifras indicadas son hipotéticas, si bien en/orden de magnitud tratan de aproximar a los valores relativos para el año 1979.

Los recursos brutos del Gobierno Nacional figuran en la parte superior: Recaudación total de impuestos coparticipados (I = 100), rerecursos no coparticipados (II = 141), aportes a Seguridad Social Nacional /

///

///

(III.a. a III.d. = 56) y aportes al FONAVI (IV.a. a IV.c. = 14). Las recaudaciones de impuestos coparticipados (100) se distribuyen entre el Gobierno Nacional (47) y los Gobiernos Locales (53). Los recursos del presupuesto Nacional (188) se forman con la coparticipación nacional (47) y los recursos no coparticipados (141), y financian igual nivel de gastos del presupuesto nacional (188). Existen tres tipos de erogaciones: dos de ellas / son meras transferencias internas (aportes patronales al Sistema de Seguridad Social = 8 y aportes al FONAVI = 3), y la restante engloba el conjunto de otros gastos consolidados del gobierno nacional (A = 177). El nivel de gobierno nacional cierra con los dos sistemas nacionales con recursos propios: (a) Los gastos nacionales en seguridad social (B = 56) se financian/ con los aportes personales de los empleados de Empresas (privadas y públicas) (III.a. = 18) y de los empleados del Gobierno Nacional (III.b. = 6) y con los aportes patronales de las Empresas (III.c. = 24) y del Gobierno Nacional (III.d. = 8) como empleadores; (b) los gastos nacionales en Viviendas (C = 14) se financian con los aportes patronales de las Empresas (IV.a. = 8), del Gobierno Nacional (IV.b. = 3) y de los Gobiernos Locales (IV.c. = 3).

///

///

Los recursos propios de los gobiernos locales figuran verticalmente, a la izquierda. Los otros recursos de los Gobiernos Locales (V. = 53), junto con la coparticipación de los gobiernos locales (53) totalizan los recursos de los presupuestos locales (106) que atienden tres tipos de gastos/ de presupuesto locales: Dos de transferencias internas dentro del sector público consolidado (aportes de Seguridad Social por 8 y aportes al FONAVI / por 3) y el resto constituye los otros gastos consolidados de los Gobiernos Locales (D = 95). Finalmente, los gastos locales en Seguridad Social (E = 14) se financian mediante los aportes personales de los empleados de los gobiernos locales (VI.a = 6) y los aportes patronales de seguridad social de los/ gobiernos locales (VI.b. = 8).

En términos consolidados (vale decir, eliminadas las transferencias internas del sector público consolidado), los recursos extraídos del sector/ privado son los siguientes:

<u>GOBIERNO NACIONAL</u>	<u>297</u>
1. IMPUESTOS NACIONALES COPARTICIPADOS (I).....	100
2. RECURSOS NO COPARTICIPADOS (II).....	141

///

///

3. APORTES PATRONALES: A SEGURIDAD SOCIAL.....	24
a) Empleados de Empresas (III.a).....	18
b) Empleados del Gobierno (III.b).....	6
4. APORTES PATRONALES A SEGURIDAD SOCIAL (III.d.).....	24
5. APORTES PATRONALES AL FONAVI-EMPRESAS (IV.a.).....	8
<u>GOBIERNOS LOCALES</u>	<u>59</u>
6. OTROS RECURSOS (V).....	53
7. APORTES PERSONALES A SEGURIDAD SOCIAL (VI.a.).....	6
<u>TOTAL DE RECURSOS CONSOLIDADOS</u>	<u>356</u>

En cuanto a las erogaciones consolidadas, las mismas alcanzan los siguientes valores:

<u>GOBIERNO NACIONAL</u>	<u>247</u>
A. OTROS GASTOS CONSOLIDADOS.....	177
B. GASTO NACIONAL EN SEGURIDAD SOCIAL.....	56
C. GASTO NACIONAL EN VIVIENDAS.....	14

///

///

<u>GOBIERNOS LOCALES</u>	<u>109</u>
D. OTROS GASTOS CONSOLIDADOS.....	95
E. GASTOS LOCALES EN SEGURIDAD SOCIAL.....	14
<u>TOTAL DE EROGACIONES CONSOLIDADAS</u>	<u>356</u>

Puede observarse que, si bien a nivel del sector público consolidado, el total de recursos iguala al total de erogaciones, se registran desequilibrios entre recursos y erogaciones para cada nivel de gobierno, con un excedente (de 50) para el Gobierno Nacional y un faltante de la misma magnitud para los Gobiernos Locales. La transferencia neta que compensa esta situación se puede desdoblar en la coparticipación recibida por los Gobiernos/ Locales de la recaudación bruta nacional de impuestos coparticipados (53) y/ del flujo en sentido inverso por aporte patronal de FONAVI de los Gobiernos/ Locales al Gobierno Nacional (3).

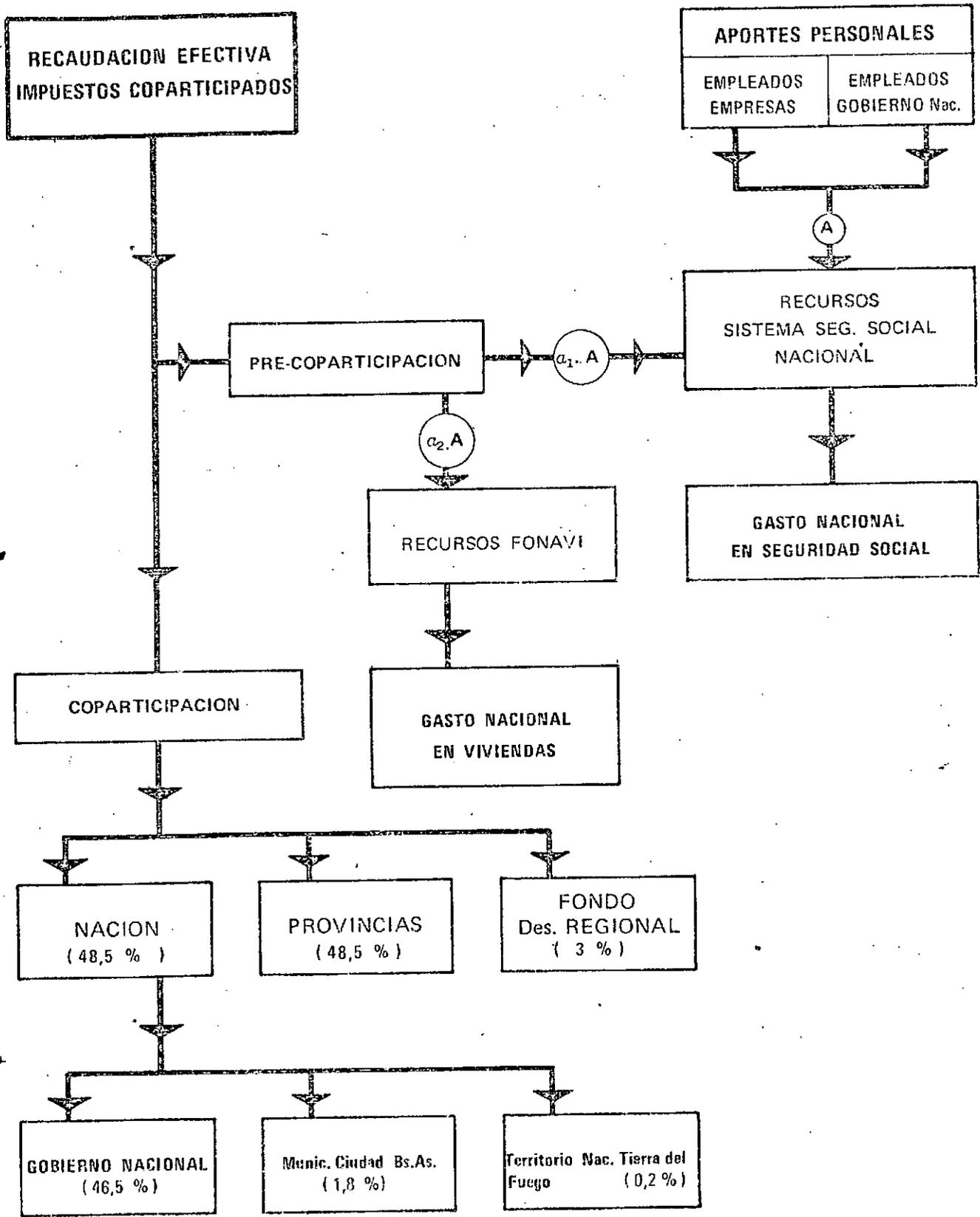
III.5. LA REFORMA DE LA COPARTICIPACION POR LA LEY Nº 22.293

El efecto cuantitativo sobre la magnitud y la distribución de la coparticipación introducida por la Ley Nº 22.293 (Ver capítulo/ II. punto II.2.) puede esquematizarse en forma simple mediante el Gráfico / IV. Se eliminan los aportes patronales al Sistema de Seguridad Nacional / (tanto de Empresas como del Gobierno Nacional) y al FONAVI (Empresas, Gobierno Nacional y Gobiernos Provinciales), con un simultáneo de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado, y por lo tanto de los impuestos nacionales coparticipados.

De la recaudación de impuestos coparticipados se efectúa una primera deducción, en adelante denominada "pre-coparticipación" por anteceder a la distribución de la coparticipación propiamente dicha, con dos/ destinos: (a) Alimentar los recursos para el Sistema de Seguridad Social Nacional en sustitución de los aportes patronales, y en conjunción con los / aportes personales que continúan en vigencia; y (b) alimentar los recursos/ para el Fondo Nacional de Viviendas, en sustitución de los aportes patronales y como única fuente de financiamiento. Una vez deducidos estos montos /

///

GRAFICO IV - LEY 22.293 -



///

de pre-coparticipación, se arriba a la masa a distribuir por coparticipación propiamente dicha, que sigue los patrones e instaurados por la Ley N° 20.221.

El monto de la pre-coparticipación queda vinculado / numéricamente con las recaudaciones efectivas de los aportes personales, a través de un coeficiente; por lo tanto, a mayores recaudaciones de aportes personales y/o a mayores coeficientes, mayores serán los montos de pre-coparticipación y menores los saldos a distribuir por coparticipación propiamente dicha.

Cabe mencionar que en el Gráfico IV., por razones de simplicidad, no se ha graficado otro elemento introducido por la reforma / de las Leyes N° 22.293 y 22.294: La eliminación de ciertos impuestos nacionales, algunos coparticipados y otros no coparticipados, (muchos de éstos / últimos con afectación específica), cuya recaudación se pretendía sustituir con una ampliación de la base y un aumento de alícuotas del I.V.A.

III.6. EFFECTOS CUANTITATIVOS DE LA REFORMA DE LA COPARTICIPACION POR LA LEY Nº 22.453

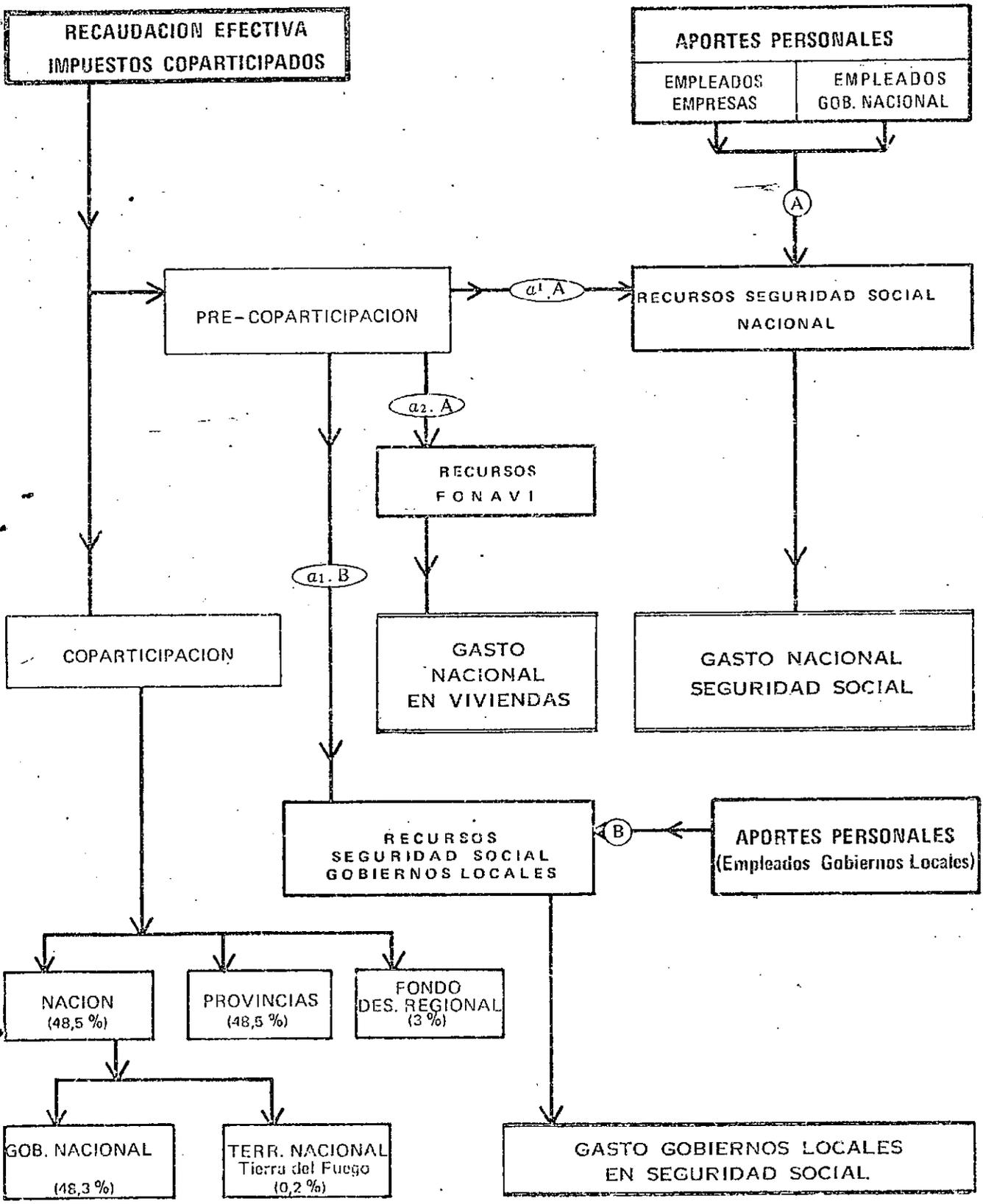
El Gráfico V. esquematiza los efectos de la Ley Nº 22.453, (ver Capítulo II, punto II.3.) que extiende el tratamiento otorgado por la Ley Nº 2.293 al Sistema de Seguridad Social Nacional, al caso de los Sistemas de Seguridad Social de los Gobiernos Locales. Por lo tanto, en la etapa de pre-coparticipación, además de los descuentos necesarios para sustituir los aportes patronales al Sistema Nacional de Seguridad Social y al Fondo Nacional de la Vivienda, se añade un nuevo descuento similar para ser destinado a los Gobiernos Locales, a fin de permitir compensar la eliminación de los aportes patronales de los mismos a sus Sistemas de Seguridad Social.

En el gráfico V. se ha eliminado la coparticipación recibida por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, a fin de tener en cuenta lo establecido por la Ley Nº 22.451 (Presupuesto Nacional 1981) en su artículo 37º (Ver Capítulo II, punto II.3 in fine).

Finalmente, y para completar el cuadro de reformas de algún modo vinculadas con el sistema de coparticipación impositiva, puede mencio

///

GRAFICO V - LEYES 22.451 y 22.453 :



///

narse el régimen de garantía para 1981 de la coparticipación federal, explicado en el Capítulo II, punto II.4. Esta garantía, en vigencia en principio/ únicamente para el año 1981, asegura contribuciones del Tesoro Nacional a cada jurisdicción local en un monto que permitía mantener el nivel alcanzado / efectivamente por la coparticipación en 1980, ajustado para tomar en cuenta/ el aumento estimado del nivel de precios entre 1980 y 1981. Desde el punto / de vista de los esquemas desarrollados previamente, significaría una transferencia directa desde las Erogaciones del Presupuesto Nacional a los Recursos provenientes de Jurisdicción Nacional de los Presupuestos Provinciales.

III.7. EFECTOS DE LAS REFORMAS DE 1980 Y 1981 SOBRE EL CUADRO FISCAL DEL SECTOR PUBLICO ARGENTINO: SUSTITUCION COMPLETA (INTERPRETACION RESTRINGIDA)

En el punto III.4. se presentó en forma diagramática (Gráfico III.) el efecto del régimen de coparticipación impositiva y de los mecanismos de financiamiento de los Sistemas de Seguridad Social (del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Locales) y del Fondo Nacional de la Vivienda, dentro del cuadro fiscal del Sector Público Argentino con anterioridad a / las reformas iniciadas en 1980. En este punto se comenzará a estudiar en / forma comparativa los efectos provenientes de las reformas esquematizadas / en los puntos III.5. y III.6..

Como punto de arranque para tal comparación, se toma el / caso en que se hubiera operado una sustitución completa, es decir, que las / reformas tributarias hubieran sido de magnitud tal que la caída de la recaudación de los tributos eliminados hubiera sido compensada en forma total / por el aumento de la recaudación de los impuestos cuyas bases imponibles y / o alícuotas hubieran sido ampliados o aumentados con el propósito delibera-

///

///

do de compensar aquella reducción.

Como se vio en el Capítulo II (punto II.2.), la reforma promovida por las Leyes Nº 22.293 y 22.294 perseguía básicamente una sustitución de fuentes tributarias manteniendo en principio la misma recaudación; el objetivo no era alterar la recaudación, sino mejorar (desde el punto de vista de los efectos económicos) la incidencia efectiva del sistema tributario argentino. En líneas simples, se proponía eliminar:

- a) Los aportes patronales a Seguridad Social;
- b) los aportes patronales al FONAVI;
- c) algunos impuestos nacionales coparticipados, y
- d) algunos tributos nacionales no coparticipados,

compensando la reducción en la recaudación mediante un aumento en la alícuota (promedio) y una extensión de la base imponible del Impuesto al Valor Agregado.

Dentro de este esquema cabían dos interpretaciones. En una / primera alternativa, que podría denominarse como de "interpretación restringida", la idea básica hubiera sido la de limitar la eliminación a las cargas

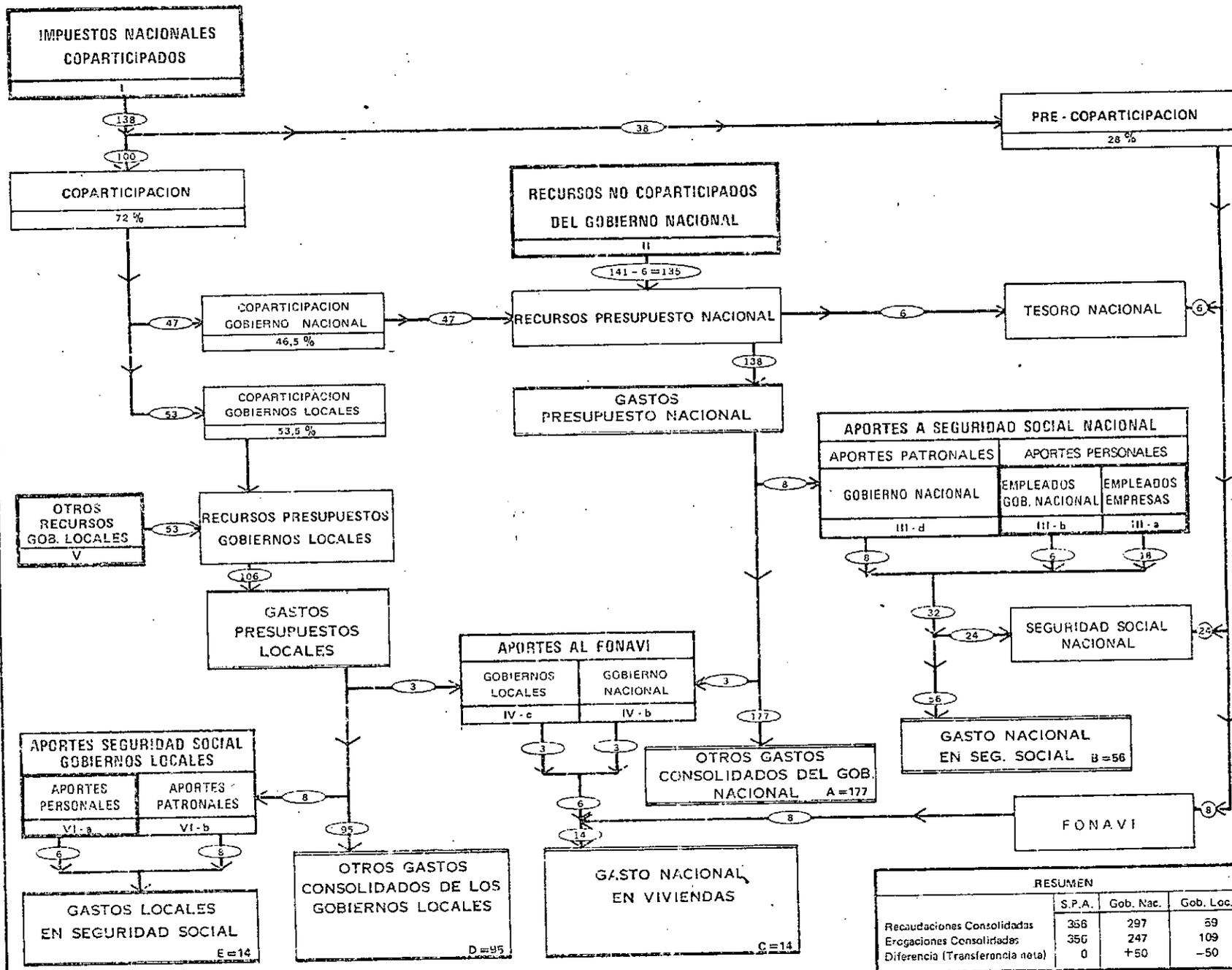
///

///

patronales (Seguridad Social y FONAVI) pagadas por las Empresas, y compensar la pérdida de recaudación aumentando el I.V.A. (pagado también por las Empresas). Esta reforma hubiera significado únicamente una reducción de los costos laborales de las empresas, sin modificar el costo laboral de los Gobiernos (Nacional y Locales). En una segunda alternativa, que fue la que se eligió, y que podría denominarse de interpretación "amplia", la eliminación de las cargas patronales se extendía no sólo a las Empresas, sino también a los Gobiernos (Nacional y Locales). Para un mejor análisis, se presentarán los resultados hipotéticos para ambas alternativas, en el orden expresado: En el presente punto, la interpretación restringida, y en el punto siguiente (III. 8.) la interpretación amplia. Más adelante (punto III.9) se estudiará el caso de compensación incompleta; vale decir, en que el aumento de la recaudación de impuestos coparticipados no alcanza el nivel necesario para neutralizar las caídas de recaudación ocasionada por las eliminaciones de aportes patronales y de otros impuestos.

En el Gráfico VI. se presenta el esquema de sustitución / completa bajo la interpretación restringida. Utilizando como esquema básico/

///



///

de comparación el presentado en el Gráfico III, puede observarse la siguiente sustitución:

- a) Eliminación de los aportes patronales de Seguridad Nacional de las Empresas (III.c. = 24) y de los aportes patronales de las Empresas al FONAVI (IV.a = 8), o sea una caída en la recaudación de aportes por 32;
- b) eliminación de impuestos nacionales no coparticipados (en II) por un importe de 6;
- c) aumento neto de los impuestos coparticipados, por 38, (resultante de una eliminación de algunos impuestos coparticipados por 5 y de un aumento del I.V.A. por 43; éste último no está indicado en el Gráfico VI).

Como puede observarse, la compensación es completa (reducción de recaudación de impuestos no coparticipados y de aportes sociales igual al aumento neto de la recaudación de impuestos coparticipados). La compensación responde a la idea restringida, ya que sólo se eliminan los aportes patronales de las Empresas, quedando en pie los aportes patronales de los Gobiernos

///

///

(Nacional y Locales).

De no modificarse la distribución de la coparticipación, puede observarse que el cambio en la mezcla de los impuestos nacionales coparticipados vs. tributos no coparticipados (aumento de 38 en los coparticipados y disminución de 38 en los tributos no coparticipados, incluyendo en ésta última categoría a los aportes a los sistemas sociales), beneficiaría a los gobiernos locales, cuya coparticipación subiría de 53 a 74 (un aumento del 38 %). Una forma de neutralizar este efecto sobre la coparticipación recibida por los gobiernos locales, ocasionado por el cambio en la mezcla de tributos nacionales entre coparticipados y no coparticipados, consistiría en efectuar una deducción ("pre-coparticipación") de monto igual a los aportes sociales e impuestos no coparticipados eliminados (o sea, 38) con destino al Gobierno Nacional para ser afectados a la sustitución de los recursos del Sistema Nacional de Seguridad Social y del Fondo Nacional de la Vivienda, y un adicional (equivalente a 6) al Tesoro Nacional para compensar la eliminación de tributos nacionales no coparticipados. De esta forma los niveles consolidados de erogaciones y de recursos, tanto del Sector Pú-

///

///

blico consolidado, como de cada uno de los niveles de gobierno, quedan a / los niveles pre-existentes.

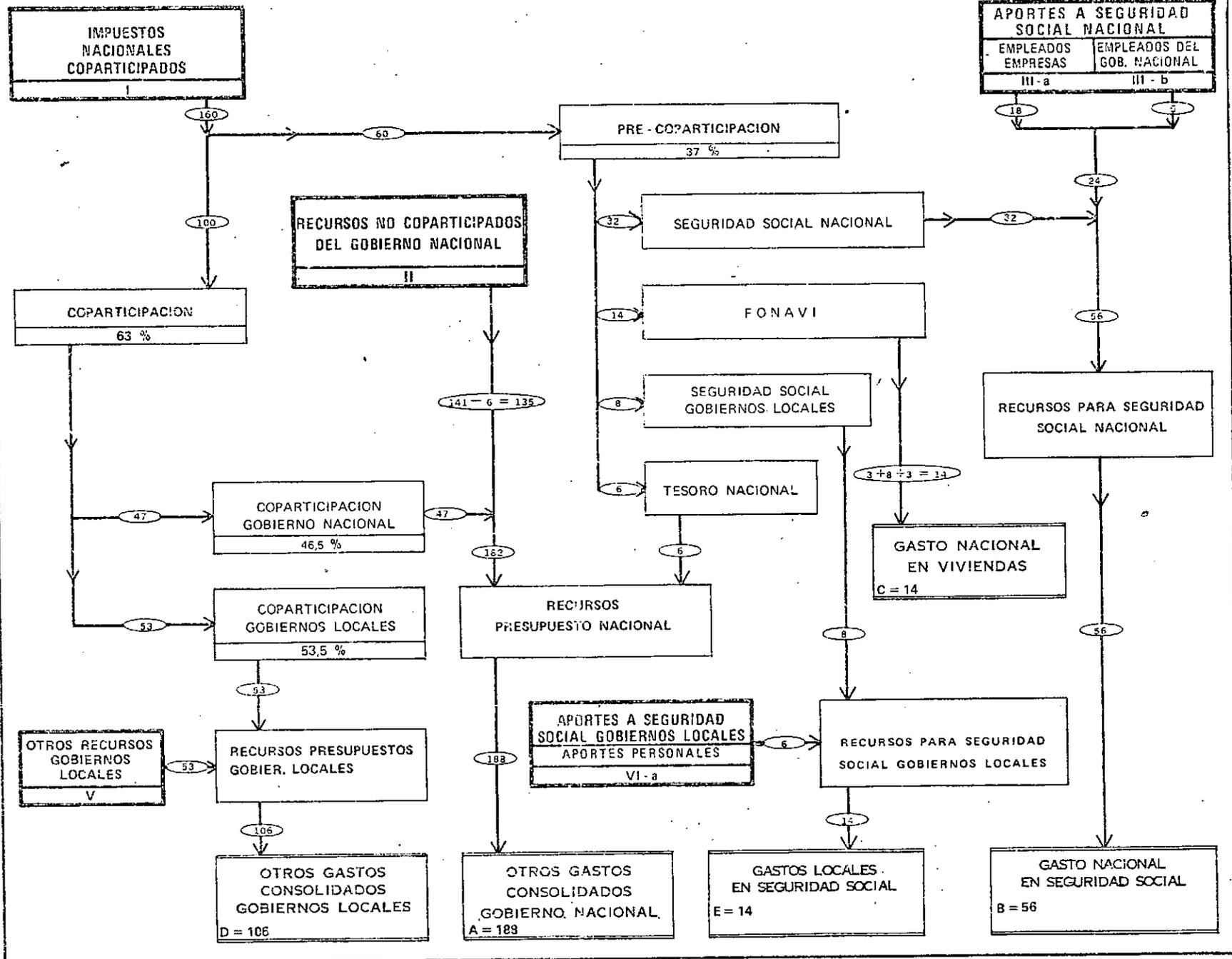
El factor crucial radica en la determinación del monto / de la preparticipación. En este caso, debido a la sustitución completa, / es indiferente visualizarlo por los dos ángulos alternativos: (a) El aumen to de la recaudación de impuestos coparticipados (de 100 a 138, o sea, 38); o (b) los montos necesarios para contribuir a financiar el gasto nacional/ en Seguridad Social (24), el gasto de FONAVI (8) y la compensación al Teso- ro Nacional por la eliminación de tributos no coparticipados (6). Más ade- lante, en caso de sustitución incompleta, será importante distinguir entre/ ambos enfoques alternativos de medición del monto de la pre-coparticipación.

III.8. EL CASO DE SUSTITUCION COMPLETA (INTERPRETACION AMPLIA)

En la interpretación amplia de la sustitución, la eliminación de los aportes patronales se extiende hasta abarcar también a los Gobiernos (Nacional y Locales) como empleadores. La fundamentación económica estaría en mantener la relación de costos laborales entre las Empresas (públicas y privadas) y los Gobiernos. Sin embargo, dado que los Gobiernos - a diferencia de las Empresas - no pagan el Impuesto al Valor Agregado cuyo aumento compensaría la reducción del costo laboral, ni cobran precios cuyos valores podrían aumentarse para trasladar la carga a los consumidores, la simetría en este sentido se rompe; los mayores costos fiscales derivados de la reducción de los aportes patronales gubernamentales deben ser compensados por aumento de impuestos pagados por el sector privado. Manteniendo el esquema básico del Gráfico III., ahora la compensación estaría planteada de este modo (Gráfico VII):

- a) Eliminación de los aportes patronales: De Seguridad Social por Empresas (III.c. = 24) y por el Gobierno Nacional (III.d. = 8), y por los Gobiernos Locales (VI.b = 8),

///



///

- y de FONAVI por Empresas (IV.a. = 8), Gobierno Nacional / (IV.b.= 3) y Gobiernos Locales (IV.c. = 3);
- b) eliminación de impuestos nacionales no coparticipados (por 6);
 - c) aumento neto de la recaudación de impuestos coparticipados, por 60 (eliminación de algunos impuestos coparticipados por 5 y aumento del I.V.A. por 65). Nótese que el I.V.A. ahora debe aumentar en 65 en lugar de tener que incrementarse en 45 (punto III.7).

La diferencia fundamental entre este enfoque amplio (gráfico VII.) y el enfoque restringido (Gráfico VI.) aparece en los niveles de los "Otros gastos no consolidados", que para el Gobierno Nacional (A) suben de 177 a 188, con una ganancia de 11, y para los Gobiernos Locales se incrementa desde 95 hasta 106, con un aumento también de 11 (en este ejemplo numérico). Puede observarse que la coparticipación nacional y de los gobiernos locales permanece invariable (47 y 53, respectivamente), pero los gastos de / ambos niveles de gobierno pueden subir debido a la reducción de los aportes

///

///

patronales (a Seguridad Social de 8, y a FONAVI de 3); como el ejemplo numérico hipotético ambos niveles de gobierno se ha supuesto que alcanzan iguales montos de gastos en personal, las ganancias derivadas de la reducción / de los costos laborales también son iguales. El gasto del Sector Público / consolidado puede aumentar en 22, como consecuencia de un aumento en los impuestos coparticipados (60) que excede en esa cantidad a las reducciones / (38) derivadas de la eliminación de tributos no coparticipados (6) y de la supresión de los aportes patronales pagados por las Empresas (a Seguridad / Social por 24 y al FONAVI por 8).

Ahora se está en condiciones de dar una interpretación exacta a la diferencia entre ambos enfoques de compensación completa. El enfoque / amplio, en el fondo, puede visualizarse como una expansión del gasto público a través de los ahorros obtenidos en contribuciones patronales gubernamentales para Seguridad Social y para FONAVI; estos ahorros son financiados mediante un incremento del I.V.A. superior al que sería necesario en el enfoque restringido. Inversamente, el enfoque restringido podría visualizarse como una neutralización del aumento potencial de los gastos públicos hecho / factible por los aumentos de impuestos coparticipados, neutralización que /

///

///

se alcanza a través de una segunda ronda de "gastar" el ahorro obtenido en los costos laborales gubernamentales a través de una reducción en los tributos coparticipados exigidos al sector privado de la economía. En esta última interpretación, se puede visualizar que, a priori, no es posible afirmar que la interpretación amplia de la compensación completa sea menos distorsionadora de la asignación de recursos que la interpretación restringida; por el contrario, si se piensa que el tamaño óptimo del sector público ya se había alcanzado con anterioridad, entonces la sustitución completa / (interpretación restringida) mantendría dicha situación, mientras que la / sustitución completa (interpretación amplia) distorsionaría la decisión / llevando el sector público a un tamaño superior al óptimo.

Alternativamente, puede llegarse a la misma conclusión considerando que de decidirse bajar los costos en el gobierno, la eliminación de aportes patronales gubernamentales podría financiarse con el / aumento de otros impuestos (no necesariamente el I.V.A.) y/o la reducción / de otros gastos.

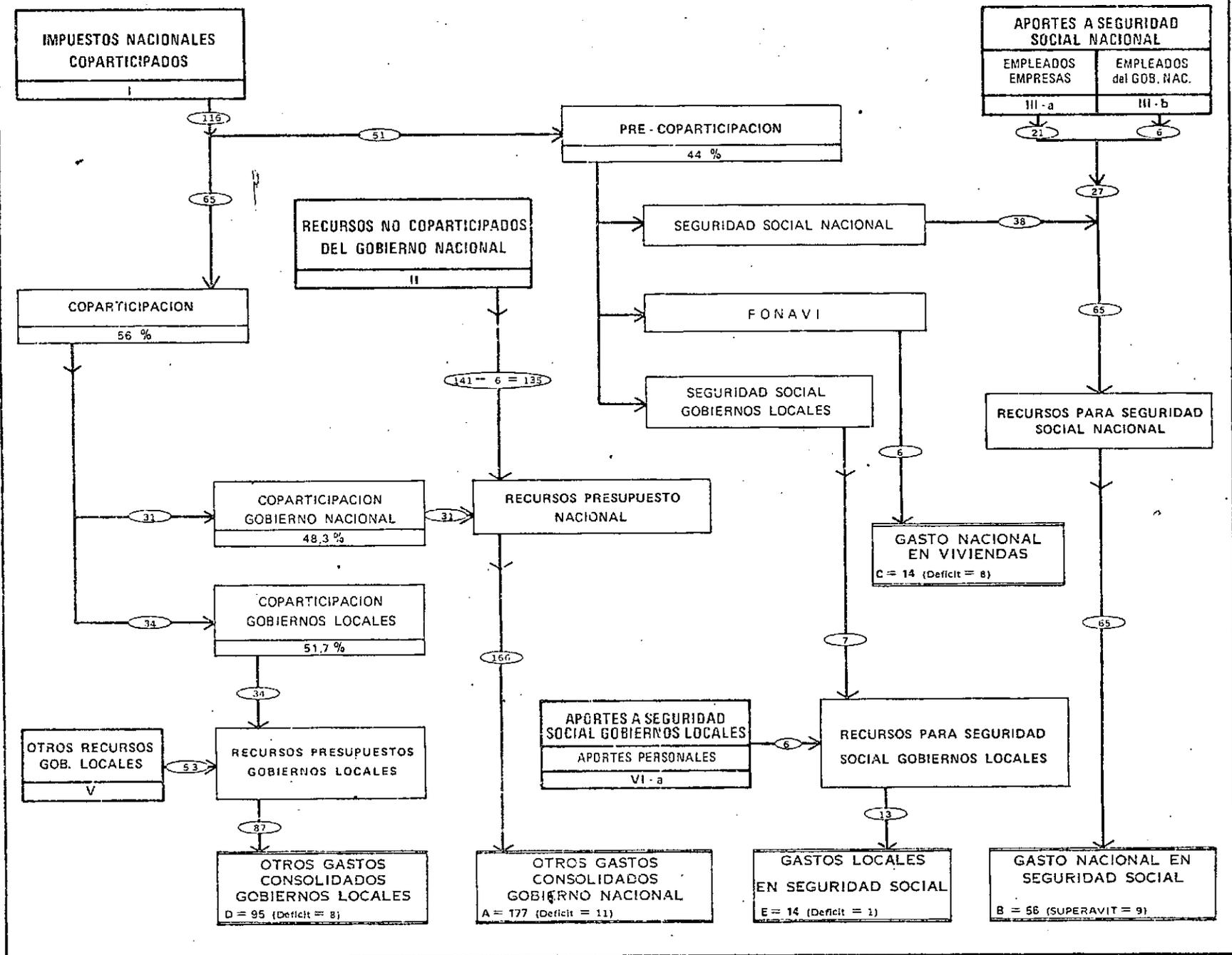
III.9. EL CASO DE SUSTITUCION^{IN} COMPLETA

Desde el punto de vista cuantitativo, los principales / problemas planteados por la reforma de 1980 derivan de la sustitución incompleta de las recaudaciones perdidas por los tributos eliminados, por parte / de las recaudaciones aumentadas del Impuesto al Valor Agregado.

Manteniendo los datos básicos del ejemplo numérico hasta ahora utilizado, que si bien no reflejan estrictamente los verdaderos valores, si aproximan en términos relativos las principales magnitudes en juego, puede estudiarse el efecto de una sustitución incompleta (ver gráfico / VIII).

La comparación en este caso debe realizarse entre el / Gráfico VIII (sustitución incompleta) con el Gráfico VII (sustitución completa, enfoque amplio), ya que la eliminación de aportes patronales no se ha limitado en la reforma de 1980 a los realizados por las Empresas, sino que se / ha extendido a los contribuidos por los Gobiernos (Nacional y Locales). Sin / embargo, en el Gráfico VIII se ha tomado como patrón de comparación el mantenimiento de los gastos públicos de cada nivel de gobierno existentes inicialmente (Gráfico III) y mantenidos en el enfoque restringido de compensación /

///



///

completa (Gráfico VI); el resultado que interesa analizar ahora es el efecto de la sustitución incompleta sobre el equilibrio entre recursos y erogaciones en cada sector de cada nivel de gobierno, en cada nivel de gobierno y en el Sector Público consolidado.

En el ejemplo se ha supuesto que el I.V.A. ha aumentado / en 21; como se han eliminado impuestos coparticipados por 5, la recaudación/ de impuestos coparticipados ha aumentado en forma neta en 16, pasando de 100 a 116.

La pre-coparticipación ahora alcanza a un nivel de 51 en/ lugar de 60:

- a) Los aportes a Seguridad Social Nacional de 32 suben a/ 38 debido a que la reducción de la evasión en los aportes personales de las Empresas aumentó su recaudación/ de 18 a 21 y por lo tanto (por aplicación del coefi--- ciente de aproximadamente 1,39) el monto total de aportes suben en el ejemplo numérico de 32 (24 + 8) a 38 / (30 + 8);

///

///

- b) en cambio, la reducción del coeficiente del FONAVI (de/ aproximadamente 0,48 a 0,21), disminución del monto de/ la pre-coparticipación, con dicho destino de 14 a 6; / parte de la disminución se debe a que la base de aplicación del coeficiente no incluye la recaudación por aportes personales de los Gobiernos Locales, en tanto anteriormente dichos Gobiernos efectuaban contribuciones patronales;
- c) los aportes a los Gobiernos Locales para sustituir las/ contribuciones patronales para Seguridad Social, al estar calculadas en base a un tope preestablecido por la/ ley (11 %) en lugar de las alícuotas (superiores) vigentes para diversos regímenes (caso típico el de docentes), subestiman (7) el verdadero valor que registraban anteriormente dichas contribuciones (8);
- d) finalmente, a diferencia del esquema del Gráfico VII, en que el Tesoro Nacional era compensado directamente por / la pérdida de recaudación derivada de la eliminación de/

///

///

ciertos impuestos no coparticipados (Ley 22.294, Anexo III.), en el Gráfico VIII se excluye dicha compensación directa (que anteriormente alcanzaba a 6).

En resumen, el monto de pre-coparticipación es menor de 51 en lugar de 60. Pero en términos relativos al monto total de recaudación/ de impuestos coparticipados (que también ha descendido, de 160 a 116), la / pre-coparticipación aumenta del 37 % al 44 %.

En el Gráfico VIII puede seguirse los cambios que estas diferencias implican sobre el resto de los flujos. A título de resumen, aquí/ sólo interesa comentar los principales resultados.

Una comparación del Gráfico VIII (sustitución incompleta) y del Gráfico VII (sustitución completa en sentido amplio) con los resultados básicos del Gráfico VI (sustitución completa en sentido restringido),/ indica que en tanto la magnitud del gasto consolidado aumenta en 22 al pasar del esquema de sustitución completa en sentido restringido (gráfico VI) al esquema de sustitución en sentido más amplio (Gráfico VII), en cambio al introducir el esquema de sustitución incompleta los recursos (públicos, consolidados disminuyen en 19, lo que hace un total de diferencia (entre el Gráfico /

///

///

VII y el Gráfico VIII) de 41. Esta caída, que por supuesto es igual a la de los recursos consolidados, se debe a la disminución de la recaudación de impuestos coparticipados (116 en lugar de 160, o sea una diferencia de 44) / compensada en forma muy parcial por un aumento de la recaudación de aportes personales de los empleados por Empresas (debido a la reducción de evasión) / de 3.

Esta reducción de la financiación disponible para el gasto público puede analizarse por niveles de gobierno:

	GRAFICO VIII	GRAFICO VII	DIFERENCIA
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	- 19	+ 22	- 41
GOBIERNO NACIONAL	- 10	+ 11	- 21
GOBIERNOS LOCALES	- 9	+ 11	- 20

Puede notarse que el impacto de la sustitución incompleta se distribuye en forma aproximadamente similar entre los dos niveles de gobierno. Vale decir, que los Gobiernos Locales terminan participando aproximadamente

///

///

madamente en la mitad de las pérdidas de la recaudación originada en la insuficiencia del esquema de compensación decidido por el Gobierno Nacional.

La pérdida en el Gobierno Nacional es el resultado neto de tres saldos: Negativo para el Presupuesto Nacional (-11), positivo para el Sistema de Seguridad Social Nacional (+ 9) y negativo para el FONAVI (- 8). A su vez, el déficit del Presupuesto Nacional se origina en los siguientes factores: Ahorro de aportes patronales gubernamentales de Seguridad Social (8) y de FONAVI (3) que no alcanzan a compensar la disminución de tributos nacionales no coparticipados (- 6) y la reducción en la coparticipación recibida (- 16); ésta última cae de 47 a 31, debido a que el aumento de la recaudación de impuestos coparticipados (de 100 a 116, o sea 16) no alcanza a compensar los montos deducidos para pre-coparticipación (51).

La reducción de los Gobiernos Locales (- 9) puede desagregarse en dos pérdidas: En el Presupuesto (- 8) y en los Sistemas de Seguridad Social de los Gobiernos Locales (- 1). En el primer caso, la pérdida neta puede descomponerse en los siguientes efectos: Ahorros de aportes gubernamentales de Seguridad Social (+ 8) y en FONAVI (3) que no alcanzan a compensar la reducción en los montos de coparticipación (- 19); a su vez, esta última reduc-

///

///

ción se produjo por la caída en la coparticipación recibida, de 53 a 34, o sea un 35 % aproximadamente. Si se incluyeran en la coparticipación los / montos recibidos para Seguridad Social de los Gobiernos Locales (7), la / pérdida sería del 23 % aproximadamente.--

SECCION B.: EFEECTO REAL DE LA REFORMA Y DE ALTERNATIVAS

III.10 : EVOLUCION DE LA COPARTICIPACION 1970 - 1981

En términos sintéticos, puede observarse en el Cuadro N° III.10.1. (y Gráfico III.10.1.) la evolución para un período reciente de los montos, a valores constantes, de la recaudación total de impuestos nacionales coparticipados y de los montos recibidos por los Gobiernos Locales. Es particularmente sugestiva la evolución en los últimos años, que puede resumirse de la siguiente manera:

A Ñ O	TOTAL IMPUESTOS COPARTICIPADOS (MILLONES DE \$ 1960)	COPARTICIPACION GOBIERNOS LOCALES (MILLONES \$ DE 1960)	% <u>GOB. LOCALES</u> T O T A L
1977	1.380,304	738,463	53,50
1978	1.221,395	653,446	53,50
1979	1.199,921	641,958	53,50
1980	1.451,688	695,599	47,92
1981 (Presupuesto)	1.862,015	659,255	35,41
<u>1981</u> <u>1977</u>	+ 34,9 %	-10,7 %	

///

CUADRO N° III.10.1.

EVOLUCION DE LA RECAUDACION DE IMPUESTOS COPARTICIPADOS Y DE LA COPARTICIPACION

RECIBIDA POR LOS GOBIERNOS LOCALES, 1970/1981

	Indice de Precios ^{a/}	Gobiernos Locales mill.\$ 1960	Total Imp.Copartic. mill.\$ 1960	% <u>Gobiernos Locales</u> TOTAL
1970	647,1	337,042	829,037	40,65
1971	880,9	308,514	757,044	40,75
1972	1.444,8	260,437	640,954	40,63
1973	2.268,9	381,969	713,963	53,50
1974	2.794,2	521,602	974,959	53,50
1975	7.965,1	351,890	578,816	60,79
1976	44.688,9	488,049	912,242	53,50
1977	119.431,0	738,463	1.380,304	53,50
1978	318.174,8	653,446	1.221,395	53,50
1979	816.286,6	641,958	1.199,921	53,50
1980	1.580.267,5	695,599	1.451,688	47,92
1981 ^{b/}	2.623.244,0 ^{c/}	659,255	1.862,015	35,41
1981 ^{d/}	2.623.244	700.135	1.862,015	37,60

a/ - 2/3 Precios al Consumidor y 1/3 Precios Mayóristas; base 1960 = 100

b/ - Presupuesto Nacional. (Ley N° 22.451).

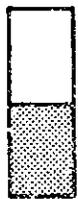
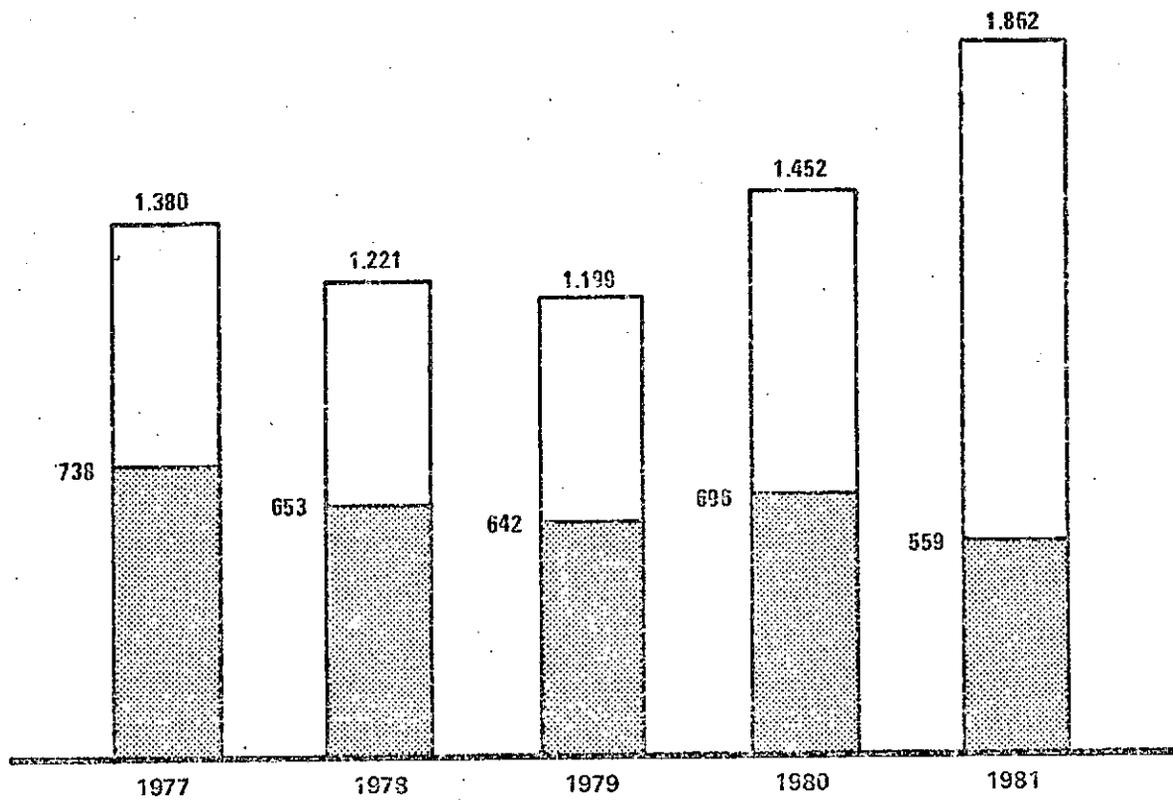
c/ - Hipótesis del Presupuesto Nacional (incremento 66 % del promedio 1980 al promedio 1981)

d/ - Incluye garantía de coparticipación 1981.

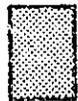
GRAFICO III. 10.1.

EVOLUCION DE LA RECAUDACION DE IMPUESTOS NACIONALES
COPARTICIPADOS Y DE SU DISTRIBUCION: 1977 - 1981

(En Millones de \$ 1960)



Total Recaudación Impuestos Nacionales Coparticipados



Coparticipación a Gobiernos Locales



Coparticipación a Gobierno Nacional

///

Es decir, que la coparticipación recibida por los Gobiernos Locales viene disminuyendo en valores absolutos desde 1977 hasta 1979, en que recibieron una coparticipación inferior en 13,1 % a la de 1977; ello / se debió a un retroceso en términos reales de la recaudación del conjunto / de impuestos nacionales coparticipados. De acuerdo al régimen entonces vi- gente, puede notarse que la Nación no compensó a los Gobiernos Locales la / caída en la recaudación, manteniéndose invariable la distribución primaria.

En 1980 la recaudación total de impuestos coparticipados su- be en 20,9 % por una recuperación de la presión tributaria durante el año; / la influencia del aumento del I.V.A. sólo incide en los últimos dos meses, / y como se verá más adelante (punto III.11.), no fue muy significativa. En / cambio la introducción del nuevo factor de pre-coparticipación, en estos úl- timos dos meses, fue muy importante, registrándose una caída en la partici- pación de coparticipación de los Gobiernos Locales al 47,9 % en 1980 compa- rado con el 53,5 % de años anteriores.

Finalmente, en 1981 (cifras de presupuesto) la recaudación / total de impuestos coparticipados aumenta 28,3 % comparado con 1980, en tan- to los montos recibidos por los Gobiernos Locales disminuyen 5,2 % en rela- ción a los percibidos en 1980.

///

///

Otra forma de visualizar este proceso puede obtenerse relacionando los montos (a valores constantes) de la coparticipación total y la recibida por los Gobiernos Locales, con el nivel de la actividad económica / global, representada por el Producto Bruto Interno a precios de mercado (también en valores constantes), que se presenta en el Cuadro N° III.10.2. (y / Gráfico III.10.2).

Repitiendo el análisis anterior, para los últimos años, se obtiene el siguiente resultado:

(EN % DEL P.B.I.)

A Ñ O S	TOTAL DE IMPUESTOS COPARTICIPADOS	COPARTICIPACION GOBIERNO NACIONAL	COPARTICIPACION GOBIERNOS LOCALES
1 9 7 7	7,23 %	3,36 %	3,87 %
1 9 7 8	6,63 %	3,08 %	3,55 %
1 9 7 9	6,01 %	2,80 %	3,21 %
1 9 8 0	7,28 %	3,70 %	3,49 %
1 9 8 1 (Presupuesto)	8,89 %	5,74 %	3,15 %

///

CUADRO N° III.10.2.

RELACION ENTRE COPARTICIPACION Y PBI : 1970/1981

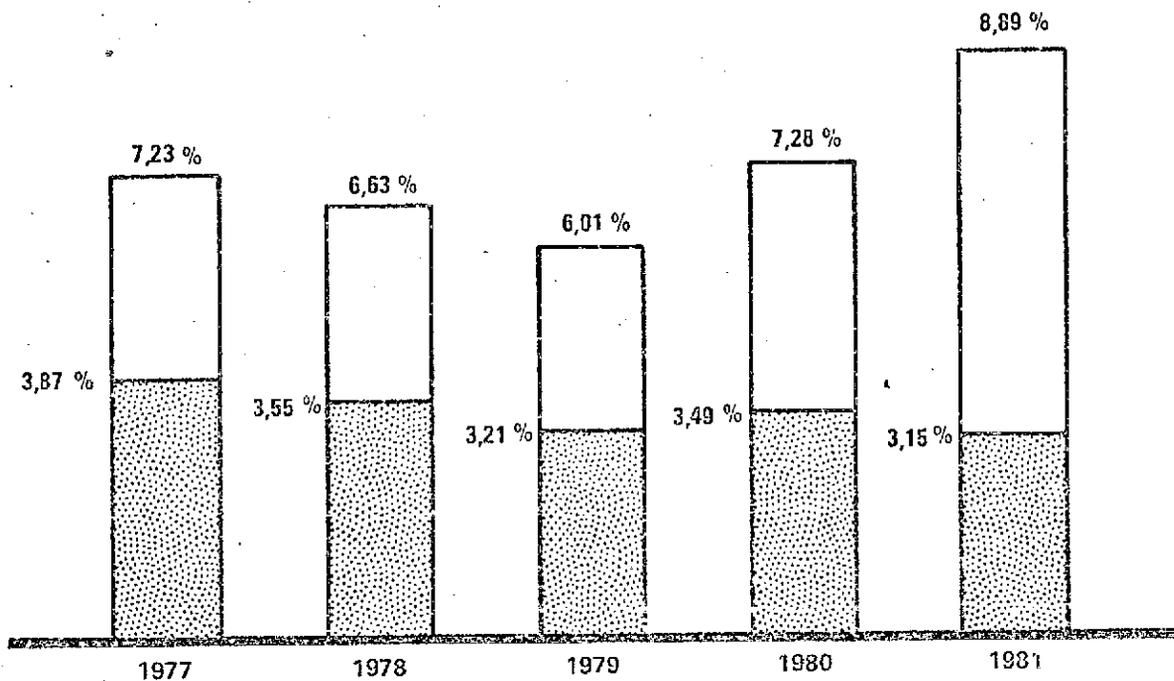
	a/ PBI (en \$ 1960)	% s/PBI		
		Coparticipación Gobiernos Locales	Coparticipación Gobierno Nacional	Total Recaudación Impuestos Copartic.
1970	15.284,5	2,24	3,21	5,42
1971	16.182,3	1,91	2,77	4,68
1972	16.798,3	1,55	2,27	3,82
1973	17.589,4	2,17	1,89	4,06
1974	18.664,9	2,79	2,43	5,22
1975	18.502,9	1,90	1,23	3,13
1976	18.186,9	2,68	2,34	5,02
1977	19.085,4	3,87	3,36	7,23
1978	18.429,7	3,55	3,08	6,63
1979	19.972,6	3,21	2,80	6,01
1980	19.940,9	3,49	3,79	7,28
1981 (Pre sup.)	20.937,9	b/ 3,15	c/ 5,74	8,89

a/ - B.C.R.A.

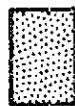
b/ - Hipótesis crecimiento real 1981 = 5 %

c/ - Más garantía de coparticipación 1981 (40,880 M\$1960 = 0,19 % PBI) = 3,34 % PBI.

GRAFICO III 10.2. - RELACION ENTRE COPARTICIPACION Y PBI: 1977 - 1981



Total Recaudación Impuestos Nacionales Coparticipados como % del P.B.I.



Coparticipación recibida por los Gobiernos Locales como % del P.B.I.



Coparticipación recibida por el Gobierno Nacional como % del P.B.I.

FUENTE: Ver Cuadro Nº III. 10.2.

///

Puede observarse que en 1980 los Gobiernos Locales han recibido un 9,8 % menos que el nivel de 1977 (3,49 % del P.B.I. vs. 3,87 %), en tanto en 1981 se registra una nueva caída del 9,7 % (3,15 % del P.B.I. vs. / 3,49 %) comparado con el año 1980. Por lo tanto, la caída acumulada en 1981 respecto a 1977 alcanza a 18,6 % en términos de la relación de la coparticipación recibida por los Gobiernos Locales con el P.B.I..

Los montos previstos como transferencias del Tesoro Nacional a los Gobiernos Locales en concepto de garantía de la coparticipación 1981 / sólo alcanzan a 0,19 % del P.B.I., de forma que el total recibido por los Gobiernos Locales, incluyendo la garantía, llega a 3,34 % del P.B.I. en 1981, / nivel inferior en 4,3 % al de 1980 y en 13,7 % al de 1977.

III.11: CUANTIFICACION DE LA PERDIDA EN EL AÑO 1980

Los resultados obtenidos en el punto anterior indican la conveniencia de un análisis en mayor profundidad de la pérdida de coparticipación de los Gobiernos Locales como consecuencia de la reforma de 1980. En este punto se cuantificará la pérdida en el año 1980, y en los siguientes la prevista/ para 1981.

La pérdida de los Gobiernos Locales como consecuencia de la reforma, puede ser medida mediante una comparación entre el monto de coparticipación que hubieran recibido los Gobiernos Locales en caso de no haberse / efectuado la reforma al régimen de coparticipación, comparado con el monto / efectivamente recibido. Este último es un concepto unívoco, en tanto que el / primero admite distintas definiciones; por lo tanto, la estimación de la pérdida da lugar a diferentes magnitudes, que se pasan a mostrar.

En un primer método, se adopta la hipótesis de que no se / hubiera modificado la distribución de la Ley 20.221 (Cuadro Nº III.11.1.). La coparticipación potencial en tal caso hubiera sido de 12,3 billones en lugar/ de 11,0 billones efectivamente recibidos por los Gobiernos locales en 1980, / con una pérdida del 10,4 %.

///

CUADRO N° III.11.1.

CALCULO DE LA PERDIDA 1980 - PRIMER METODO

(en millones de pesos corrientes)

(a) - Coparticipación 1980 según Ley 20.221 (original).

I/X 1980	17.548.702	x 53,5 %	=	9.388.556.-
XI/XI 1980	5.441.854	x 53,5 %	=	2.911.392.-
	<u>22.990.056</u>	x 53,5 %	=	<u>12.299.947.-</u>

(b) - Coparticipación 1980 efectiva:

I/X 1980	17.548.702	x 53,5 %	=	9.388.556.-
XI/XII 1980	(5.441.854 - 2.394.149)			
	x 53,5 %	=	3.047.705	x
	x 53,5 %		=	<u>1.630.522.-</u>
				<u>11.019.078.-</u>

(c) - Pérdida de los Gobiernos Locales = 10,4 % (1.280.869 en \$)

///

La diferencia surge en los dos últimos meses: En lugar de 2,9 billones que deberían haber recibido según este primer método; sólo percibieron efectivamente 1,6 billones; la pérdida para el último bimestre de 1980 / habría alcanzado al 44 %, que es exactamente la importancia relativa de la / pre-coparticipación dentro de la coparticipación total como consecuencia de / la Ley 22.293.

En un segundo método, la hipótesis que se adopta combina la / continuidad de los porcentajes de distribución de la Ley 20.221 con una pre- / coparticipación equivalente al verdadero aumento neto de la recaudación de / impuestos coparticipados atribuible a la reforma de 1980 (Ley 22.293 y / 22.294). Los resultados detallados del cálculo se presentan en el Cuadro N° / III.11.2.; los mismos se dividen en dos etapas. En la primera, se trata de / cuantificar la parte de recaudación del último bimestre de 1980 que se puede / atribuir al efecto neto del aumento del I.V.A., a fin de deducirlo de la re- / caudación efectiva de dicho bimestre; de esta forma, se obtiene la recaudación / de impuestos coparticipados que se hubiera obtenido en ausencia de la reforma / del I.V.A. (Ley 22.294). En la segunda etapa, se comparan los montos de copar

///

///

ticipación resultantes con los efectivamente percibidos, para cuantificar la pérdida de los Gobiernos Locales.

Para la primera etapa del cálculo del Cuadro N° III.11.2., se parte de la relación entre la recaudación efectiva de impuestos coparticipados en los últimos dos meses de 1979, a valores constantes (3,3 billones de pesos de 1980) con la recaudación efectiva en los primeros diez meses de 1979 (15,4 billones); la relación es de 21 % (o sea aproximadamente 20 %, vale decir la quinta parte). Conociendo la recaudación efectiva en los primeros diez meses de 1980 (18,4 billones) es posible inferir la recaudación potencial de los últimos dos meses de 1980, por aplicación del coeficiente anterior (3,9 billones). Por lo tanto, la recaudación efectiva del último bimestre de 1980 (4,4 billones) puede desdoblarse en dos elementos: La recaudación potencial en ausencia de la Ley 22.294 (3,9 billones) y el resto (474/ mil millones) atribuible al efecto neto de dicha reforma.

En definitiva, en este segundo método se arriba a la conclusión de que la pérdida de coparticipación de los Gobiernos Locales en 1980 / fue del 8,1 % para todo el año; para el último bimestre, la pérdida fue del/

///

CUADRO N° III.11.2.

CALCULO DE LA PERDIDA 1980 - SEGUNDO METODO

Primera Etapa: Recaudación potencial 1980 sin reforma tributaria

	<u>en \$ corr.</u>	<u>m\$n 1980</u>
(a) - I/ X 1979 = 7.505.384 x 0.486483 =		15.411.993
(b) - XI/XII 1979 = 2.282.906 x 0.697380 =		3.273.547
(c) - $\frac{\text{XI/XII 1979}}{\text{I/X 1979}} = 21,24 \%$		
(d) - I/X 1980 = 17.548.702 $\xrightarrow{0.952038}$		18.432.774
(e) - Potencial XI/XII 1980 = (I/X 1980) x 21,24 % \longrightarrow		3.915.121
(f) - Efectivo XI/XII 1980 = 5.441.854 x 1.239.810		4.389.264
(g) - $\frac{\text{Efectivo XI/XII 1980}}{\text{Potencial XI/XII 1980}} = 89,20 \%$		

Segunda Etapa: Ley 20.221 (corregida)

	<u>en \$ corrientes</u>
I/X 1980 17.548.702 x 53,5 % =	9.388.556
XI/XI 1980 5.441.854 x 0,8920 x 53,5 % =	<u>2.596.962</u>
	<u>11.985.517</u>

Pérdida de los Gobiernos Locales = 8,1 % (966.439 M\$)

///

37 %. Como es lógico, ambos valores son inferiores a los obtenidos con el primer criterio, pero no difieren sustancialmente.

Este cálculo resulta particularmente ilustrativo si se tiene en cuenta la garantía de coparticipación federal brindada por el Gobierno Nacional con vigencia para el año 1981 (ver punto II.4.): El monto básico garantizado corresponde al efectivamente percibido en 1980. Como puede apreciarse/ esta base garantizada ya arroja una pérdida que puede cuantificarse entre el/ 10,4 % (método I.) y 8,1 % (método II.). En términos comparativos, puede mencionarse que la pérdida experimentada por las Provincias en 1967 (ver punto / I.6.) alcanzó a 11,3 % sobre el conjunto de impuestos coparticipados por la / Ley Nº 14.788, sin afectar a los otros dos regímenes de coparticipación.

III.12. DISTRIBUCION SEGUN PRESUPUESTO 1981

Para efectuar cálculos respecto a la pérdida de coparticipación/ de los Gobiernos Locales en 1981, se trabajará con las cifras del Presupuesto Nacional de 1981 según la Ley Nº 22.451. Ello responde a la necesidad de tener una base lo más objetiva posible. Por supuesto, la evolución efectiva puede diferir - y a esta altura del año es posible decir que seguramente va a diferir - respecto a ciertas hipótesis básicas tales como las pautas de incremento de precios y de incremento del nivel de actividad, pero esta última circunstancia implicaría un análisis ulterior respecto a la incidencia de dichas discrepancias sobre los montos finales de coparticipación, y de su distribución.

El Cuadro III.12.1. permite contar en forma sintética con los / principales elementos respecto al monto y distribución de la coparticipación/ federal en 1981. A continuación se presenta un resumen del mismo:

	T O T A L		GOBIERNO NACIONAL		GOBIERNOS LOCALES	
	<u>COPARTICIPACION TOTAL</u>	<u>48.845,2</u>	<u>100,0 %</u>	<u>31.551,4</u>	<u>64,6 %</u>	<u>17.293,8</u>
<u>PRE-COPARTICIPACION</u>	<u>21.229,8</u>	<u>100,0 %</u>	<u>18.213,1</u>	<u>85,8 %</u>	<u>3.016,7</u>	<u>14,2 %</u>

CUADRO N° III.12.1.

DISTRIBUCION DE LA COPARTICIPACION: PRESUPUESTO 1981

	TOTAL	%	Pre-Coparticipación		E.Pre-Cop.	%	Coparticip.	%
			Ley N°22.293	Ley N° 22.453				
I. NACION (bruto)	31.933,7	65,37	18.213,1	327,1	18.540,2	87,33	13.393,5	48,50
1.Nación (neto)	31.551,4	64,59	18.213,1	---	18.213,1	85,79	13.338,3	48,30
2.MCBA.	327,1	0,67	---	327,1	327,1	1,54	---	---
3.TNTF	55,2	0,11	---	---	---	--	55,2	0,20
II. PROVINCIAS	16.083,1	32,93	---	2.689,6	2.689,6	12,67	13.393,5	48,50
III. FOR	828,4	1,70	---	---	---	--	828,4	3,00
<u>TOTAL</u>	<u>48.845,2</u>	<u>100,00</u>	<u>18.213,1</u>	<u>3.016,7</u>	<u>21.229,8</u>	<u>100,00</u>	<u>27.615,4</u>	<u>100,00</u>
<u>RESUMEN</u>								
(a) - Gobiernos Local.	17.293,8	35,41	---	3.016,7	3.016,7	(14,21)	14.277,1	51,70
(b) - Gobierno Nac.	31.551,4	64,59	18.213,1	---	18.213,1	(85,79)	13.338,3	48,30

112

///

	T O T A L		GOBIERNO NACIONAL		GOBIERNOS LOCALES	
///						
LEY 22.293	18.213,1	100,0 %	18.213,1	100,0 %	-	-
LEY 22.453	3.016,7	100,0 %	-	-	3.016,7	100,0 %
<u>COPARTICIPACION</u>	<u>27.615,4</u>	<u>100,0 %</u>	<u>13.338,3</u>	<u>48,3 %</u>	<u>14.277,1</u>	<u>51,7 %</u>

Es decir, que el monto total de coparticipación (48,8 billones) se distribuye en dos etapas: Una de pre-coparticipación (21,2 billones o / sea el 43,5 % del total) que va fundamentalmente al Gobierno Nacional (85,8 %);/ la otra de coparticipación propiamente dicha, donde siguen rigiendo los porcentajes iniciales de la Ley 20.221, excepto la eliminación de la participación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Puede notarse que, por influencia de la pre-coparticipación los porcentajes finales de distribución ahora se vuelcan en favor del Gobierno / Nacional, que recibe casi el 65 % del total de impuestos coparticipados, en relación al 35 % asignado a los Gobiernos Locales.

Un factor adicional, que no figura en el Cuadro mencionado/

///

///

pero que puede resultar importante, lo constituye la participación de la recaudación del I.V.A. dentro del total de impuestos coparticipados: la misma alcanza al 56,8 % del total (27,7 billones sobre un total del 48,8). Esta muy elevada dependencia de las recaudaciones de impuestos coparticipados respecto a un sólo impuesto, puede acrecentar en el futuro las fluctuaciones que históricamente se han presentado en la evolución de dichas recaudaciones totales.

Con las cifras disponibles, se puede afectar una primera aproximación al aumento implícito en el I.V.A. necesario para mantener la coparticipación recibida por los Gobiernos Locales sin afectar por la reforma / (ver Cuadro III.12.2.).

El total coparticipado por los Gobiernos Locales según / el Presupuesto 1981 alcanza a 17,3 billones de pesos. La aplicación de los coeficientes de la Ley 20.221 (53,5 % para los Gobiernos Locales) a la recaudación del resto de impuestos coparticipados excluido el I.V.A. (21,1 billones) significa 11,3 billones de coparticipación a Gobiernos Locales. La diferencia de coparticipación, o sea 6,0 billones, se obtienen aplicando a 11,2 billones de recaudación del I.V.A. el coeficiente de la Ley 20.221 (53,5 %). Ello quiere decir que sobre el resto de recaudación de I.V.A. (27,7 de recaudación total de / I.V.A. menos 11,2), o sea 16,5 billones, los Gobiernos Locales no reciben co--

///

CUADRO N° III.12.2.

Aumento requerido del IVA en 1981 para la sustitución completa

(A) -	Total recaudación impuestos coparticipados	<u>48.845.195.-</u>
	Recaudación prevista IVA	27.745.729.-
	Resto impuestos coparticipados	21.099.466.-
(B) -	Coparticipación Gobiernos Locales	
	Total previsto	<u>17.288.214.-</u>
	Resto impuestos (53,5 % s/21.099.466)	11.288.214.-
	Atribuible a IVA	6.005.647.-
(C) -	Básico recaudación IVA (cuyo 53,5 % sea	
	6.005.647)	11.225.503.-
	Total recaudación IVA	27.745.729.-
	Aumento implícito en IVA (sin coparticipar) ...	16.520.221.-
(D) -	Aumento porcentual implícito en IVA:	
	Básico recaudación IVA	11.225.508.-
	Aumento implícito en IVA	16.520.221.-
	% aumento implícito en IVA para 1981 = 147 % ..	---

///

participación. Esto implica que el aumento necesario del I.V.A. tendría que haber sido de 16,5 billones, sobre el monto de 11,2 billones, o sea el 147 % de aumento en las recaudaciones del I.V.A.. En otros términos, para que el efecto fuera neutro sobre la coparticipación recibida por los Gobiernos Locales, la recaudación del I.V.A. tendría que haber aumentado en 147 % como consecuencia de la reforma de 1980.

III.13. EFFECTOS DE LA LEY 22.293 Y DE LA LEY 22.453

En el punto precedente, al analizar la distribución de la / coparticipación para 1981, se han englobado los efectos de las leyes 22.293 / (Seguridad Social Nacional y FONAVI) y 22.453 (Seguridades Sociales de los Go- biernos Locales). En este punto se discriminarán ambos efectos, a fin de tener una idea cuantitativa del efecto inicial de la Ley 22.293 y de la corrección / introducida por la Ley 22.453.

Para ello se ha preparado el Cuadro N° III.13., donde se / compara el efecto aislado de la Ley 22.293 con el efecto total. En forma resu- mida:

	LEY 22.293		PRESUPUESTO 1981		DIFERENCIA
<u>TOTAL IMPUESTOS CO-</u>					
<u>PARTICIPADOS</u>	<u>48.245,2</u>	<u>100,0</u>	<u>48.845,2</u>	<u>100,0</u>	<u>0</u>
GOBIERNO NACIONAL	32.457,0	66,45	31.551,3	100,0	-2,8 %
GOBIERNOS LOCALES	16.388,2	33,55	17.293,9	35,41	+5,5 %

///

CUADRO N° III.13

EFFECTOS DE LA LEY N° 22.293 Y DE LA LEY N° 22.453

	LEY N° 22.293		PRESUPUESTO 1981		Diferencia. (%)
	mM\$ 1981	%	mM\$ 1981	%	
<u>TOTAL</u>	48.845,2	100,00	48.845,2	100,00	0
1. <u>NACION (bruto)</u>	33.069,7	67,70	31.933,6	65,38	- 3,4 %
1.1. Gobierno Nacional (neto)	32.457,0	66,45	31.551,3	64,59	- 2,8 %
1.2. M.C.B.A.	551,4	1,13	327,1	0,67	-40,7 %
1.3. TNTF	61,3	0,12	55,2	0,11	-10,0 %
2. <u>PROVINCIAS</u>	14.856,6	30,42	16.083,1	32,92	+ 8,3 %
3. <u>FONDO DESARROLLO REGIONAL</u>	918,9	1,88	828,5	1,70	- 9,8 %
4. <u>TOTAL Gobiernos Locales</u>	16.388,2	33,55	17.293,9	35,41	+ 5,5 %

///

Es decir, que la corrección de la Ley 22.453 amortiguó el efecto de la Ley 22.293, elevando un 5,5 % la coparticipación de los Gobiernos Locales respecto a al impacto de la reforma de 1980.-

III.14. LA GARANTIA DE COPARTICIPACION FEDERAL PARA 1981

El Cuadro N° III.14. presenta los resultados del cálculo de Aportes del Tesoro Nacional como garantía de coparticipación federal para 1980, y su comparación con los montos de coparticipación previstos para/ 1981 en concepto de: (a) Distribución secundaria de la Ley 20.221, y (b) / aportes a los Sistemas Seguridad de los Gobiernos Locales. Puede observarse que la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y las Provincias de Buenos Aires y de Mendoza no reciben ningún aporte del Tesoro Nacional en concepto de garantía de coparticipación federal, y que el Territorio Nacional/ de Tierra del Fuego no recibe aportes para Cajas de Previsión.

En términos globales, los importes respectivos son:

	BILLONES (\$)	%	%
1. <u>COPARTICIPACION FEDERAL</u>	<u>16.465</u>	<u>100,0</u>	
1.1. <u>DISTRIBUCION SECUNDA</u>			
<u>RIA</u>	13.449		76,7
1.2. <u>APORTES CAJAS DE PRE</u>			
<u>VISION</u>	3.017		17,2
2. <u>GARANTIA COPARTICIPA---</u>			
<u>CION</u>	<u>1.072</u>	<u>6,5</u>	<u>6,1</u>
<u>TOTAL FONDOS A RECIBIR</u>	<u>17.538</u>		<u>100,0</u>

CUADRO III.14

PRESUPUESTO AÑO 1981

COPARTICIPACION FEDERAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES

(millones \$ de 1981)

	COPARTICIPACION FEDERAL		Aporte Tesoro Nacional
	Distribución Secundaria Ley N° 20.221	Aportes Caja Previsión	Garantía Cop. Federal
1 - M.C.B.A.	--	327.065	--
2 - Buenos Aires	3.748.908	1.080.567	--
3 - Catamarca	258.122	36.037	32.235
4 - Córdoba	1.191.800	291.414	60.769
5 - Corrientes	507.074	66.973	81.140
6 - Chaco	552.861	82.361	67.244
7 - Chubut	249.728	39.784	24.600
8 - Entre Ríos	611.350	85.345	72.327
9 - Formosa	306.587	42.985	43.450
10 - Jujuy	295.706	55.582	29.078
11 - La Pampa	241.193	28.471	37.611
12 - La Rioja	230.809	36.034	34.274
13 - Mendoza	633.221	174.358	--
14 - Misiones	396.668	32.544	72.556
15 - Neuquén	230.064	52.765	7.212
16 - Río Negro	307.029	59.151	24.610
17 - Salta	501.995	78.014	57.157
18 - San Juan	342.099	71.534	18.673
19 - San Luis	234.980	40.963	21.288
20 - Santa Cruz	192.701	38.168	16.323
21 - Santa Fé	1.213.286	172.225	166.963
22 - Santiago del Estero	537.563	49.015	97.294
23 - Tucumán	609.748	75.320	99.625
24 - Tierra del Fuego	55.232	--	7.954
TOTALES	13.448.724	3.016.675	1.072.383

Nota. No se incluye F.D.R.

///

Puede apreciarse que el total de fondos previstos para garantía de coparticipación 1981 es equivalente al 6,5 % de los fondos a recibir automáticamente. En el total de fondos a recibir por los Gobiernos Locales, tres cuartas partes (76,7 % provienen de la distribución secundaria, 17,2 % de los Aportes para Cajas de Previsión y solamente el 6,1 % de la garantía de coparticipación.).

El efecto corrector de la garantía para 1981, puede apreciarse en el siguiente resumen:

	PRESUP. 1981		PRESUPUESTO 1981 INCLUY. GARANTIA		DIFERENCIA
TOTAL IMPUESTOS COPART.	48.845,2	100,0	48.845,2	100,0	0
GOBIERNO NACIONAL	31.551,3	64,6	30.478,9	62,4	- 3,4 %
GOBIERNOS LOCALES	17.293,9	35,4	18.366,3	37,6	+ 6,2 %

Se han incluido en los montos recibidos por los Gobiernos Locales, los montos previstos de aportes por garantía, en tanto dichos montos son excluidos de la coparticipación del Gobierno Nacional, para tomar en cuenta el efecto neto. Como consecuencia del funcionamiento de la garantía, la /

///

///

participación de los Gobiernos Locales sube del 35,4 % al 37,6 % con un incremento de la coparticipación total del 6,2 %.

III.15. DISTRIBUCION DE LA COPARTICIPACION EN 1981 SEGUN LA
LEY 20.221 ORIGINAL

Para fines de medición de la pérdida experimentada en 1981 como consecuencia de la reforma de 1980, es necesario comparar la distribución prevista actualmente con la que se hubiera producido en el supuesto / de continuar con el sistema anterior a 1980. Siguiendo el método adoptado en el punto III.11., para cuantificar la pérdida en 1980, se efectuarán dos comparaciones: Con la distribución según la Ley Nº 20.221 original (punto III./15), y con la distribución según la Ley 20.221 original corregida por el aumento de la recaudación de impuestos coparticipados debido a la reforma impositiva de 1980 (punto III.16.).

La distribución para 1981, de la coparticipación siguiendo la Ley 20.221 original hubiera sido muy simple:

(MILES DE MILLONES DE \$)

<u>T O T A L</u>	<u>48.845,2</u>	<u>100,0</u>
GOBIERNO NACIONAL	22.713,0	46,5
GOBIERNOS LOCALES	28.132,2	53,5

III.16. DISTRIBUCION DE LA COPARTICIPACION EN 1981 SEGUN LA
LEY 20.221 ORIGINAL CORREGIDA POR EL AUMENTO DE RECAUDACION

Para este cálculo, el primer paso consiste en estimar el / monto de recaudación de impuestos coparticipados en 1981 que puede atribuirse a la reforma impositiva de 1980. Para ello, es necesario calcular: (i) El aumento debido a la reforma en el I.V.A. (aumento de la base imponible, variación de alícuotas), y (ii) la disminución debido a la eliminación de impuestos coparticipados (4 % a la producción agropecuaria).

(i) El aumento de recaudación del I.V.A. puede ser estimado de la siguiente manera. Según el mensaje de elevación del proyecto de Presupuesto 1981, se preve un aumento de recaudación del I.V.A. del 4,07 % del P.B. I. (en 1980) al 5,71 % del P.B.I. (en 1981). Vale decir, que el aumento previsto es del 40 %. Sin embargo, no sería correcto adoptar este porcentaje como estimador del efecto de recaudación de la reforma del I.V.A. en 1980, ya que/ dicha reforma ya tuvo su primer impacto en el último bimestre de 1980. Un método aproximativo (1) permite estimar el porcentaje de aumento corregido en / el 52 % de incremento, en la hipótesis de máxima.

La aplicación de este porcentaje de aumento permite arri--
bar a la conclusión de que la parte de recaudación del I.V.A. en 1981 atribui

///

///

bñe a la reforma de 1980 es de 9,491,9 miles de millones de pesos de 1981 (incremento = $(0,52/1,52) 27.745.729 = 0,342 \times 27.745.729$).

(ii) La caída de la recaudación debido a la eliminación/ en 1980 de impuestos coparticipados puede estimarse sobre la base de la recaudación de los impuestos eliminados, que fue en 1979 de 455.583 millones de \$/ de 1979, o sea 1.456,8 miles de millones de pesos de 1981.

Por lo tanto, el incremento neto atribuible a la reforma de 1980 puede estimarse en 8.035,1 miles de millones de pesos de 1981 (9.491,9 1.456,8).

La distribución de la coparticipación hubiera sido la siguiente:

<u>TOTAL DE IMPUESTOS COPARTICIPADOS</u>	<u>48.845,2</u>	<u>100,0</u>
DEDUCCION AUMENTO RECAUDACION POR REFORMA 1980 (Asignadõ al Gobierno Nacional)	8.035,1	16,5
A DISTRIBUIR	<u>40.810,1</u>	<u>83,5</u>
GOBIERNOS LOCALES (53,5 %)	21.833,4	44,7

Es decir, que la corrección del monto de recaudación de

///

///

impuestos coparticipados atribuible a la reforma de 1980 sólo representa un 16 %, por lo que la aplicación de los coeficientes de la Ley 20.221 el monto restante elevaría la participación de los Gobiernos Locales al 44,7 % / del total de la recaudación efectiva.

Otra forma de visualizar el resultado obtenido, consiste en comparar el aumento neto de la recaudación de impuestos coparticipados / como consecuencia de la reforma de 1980 (que se acaba de estimar en 8.035,1 miles de millones de pesos de 1981) con el aumento que hubiera sido necesario para alcanzar la sustitución completa que se pretendía inicialmente, vale decir, que compensara totalmente la reducción de recaudación debida a la/ eliminación de aportes patronales para Seguridad Social y FONAVI. Para ello se puede comparar tres situaciones, siempre para el ejercicio 1981 en base a las cifras del Presupuesto Nacional:

(a) Situación sin la reforma de 1980: Cifras de recaudación total de impuestos coparticipados igual a 40,8 billones de pesos (48,8/ billones previstos para 1981 con la reforma de 1980 menos 8,0 billones atribuibles a la reforma), y distribución según la Ley 20.221 original; por lo / tanto, los Gobiernos Locales hubieran recibido 21,8 billones; (b) situación / con la reforma y con sustitución completa: Recaudación de impuestos coparticipados igual a 61,7 billones de pesos, y aplicación del esquema de pre-co--

///

///

participación actual, recibiendo los Gobiernos Locales el 35,41 % de dicho monto total, o sea 21,8 billones (vale decir, la misma cantidad que en a); y (c) situación con la reforma y con sustitución incompleta, vale decir, / la situación actual, con recaudación total de 48,8 billones y participa-- ción de los Gobiernos Locales del 35,41 % o sea 17,3 billones:

	(a) SIN REFORMA		(b) SUSTITUCION COMPLETA		(c) SUSTITUCION INCOMPLETA	
	(mM\$ 81)	(%)	(mM\$ 81)	%	(mM\$ 81)	(%)
<u>I O T A L</u>	<u>40.810,1</u>	<u>100,00</u>	<u>61.658,9</u>	<u>100,00</u>	<u>48.845,2</u>	<u>100,0</u>
GOBIERNO NACIONAL	18.976,7	46,50	39.825,5	64,59	31.549,1	64,5
GOBIERNOS LOCALES	21.833,4	53,50	21.833,4	35,41	17.296,1	35,4

Una importante conclusión del análisis precedente se refiere a la magnitud de la sustitución de recaudación lograda: 8,0 billones / sobre un total requerido de 20,8 billones (61,6 menos 40,8), o sea el 38,5 %. En otras palabras, el aumento del I.V.A. (neto) sola ha cubierto el 38,5 % / de la caída derivada de la supresión de aportes patronales para Seguridad So cial y FONAVI.

III.17. RESUMEN DE LAS DISTRIBUCIONES ALTERNATIVAS PARA 1981, Y
ESTIMACION DE LA PERDIDA DE LOS GOBIERNOS LOCALES

En el Cuadro III.17. se efectúa un resumen comparativo de los / resultados obtenidos en los puntos III.12 a III.16., para cinco distribuciones alternativas:

- I - Aplicación de la Ley 20.221 original (punto III.15);
- II - Aplicación de la Ley 20.221 corregida por el aumento de recaudación debido a la reforma de 1980 (punto III.16);
- III - Aplicación de la Ley 22.293 (punto III.13);
- IV - Aplicación de las Leyes 22.293, 22.451 y 22.453 (Presupuesto Nacional 1981) (Punto III.12); y
- V - Situación (IV.) corregida por los Aportes del Tesoro Nacional previstos para 1981 en concepto de garantía de coparticipación federal (punto III.14.).

Centrando el análisis del mencionado cuadro en el total recibido en las diversas alternativas por el conjunto de Gobiernos Locales, el resultado es el siguiente:

///

CUADRO N° III.17
COMPARACION DE DISTRIBUCIONES ALTERNATIVAS
(Cifras Presupuesto Nivel 1981)

	(I) Ley N° 20.221		(II) <u>a/</u> Ley N° 20.221 (corregida)		(III) <u>b/</u> Ley N° 22.293		(IV) Presupuesto 1981		(V) <u>c/</u> Presupuesto 1981 más garant. copart	
	m. de \$	%			m. de \$	%	m. de \$	%		
TOTAL	48.845,2	100,00	48.845,2	100,00	48.845,2	100,00	48.845,2	100,00	48.845,2	100,00
1. NACION (bruto)	23.689,9	48,50	27.828,0	56,97	33.069,7	67,70	31.933,6	65,38	30.869,2	63,20
1.1. Gob.Nac. (neto)	22.713,0	46,50	27.011,8	55,30	32.457,0	66,45	31.551,3	64,59	30.478,9	62,40
1.2. MCBA	879,2	1,80	734,5	1,50	551,4	1,13	327,1	0,67	327,1	0,67
1.3. TNTF	97,7	0,20	81,6	0,17	61,3	0,12	55,2	0,11	63,2	0,13
2. PROVINCIAS	23.689,9	48,50	19.792,9	40,52	14.856,6	30,42	16.083,1	32,92	17.147,5	35,11
3. FOR	1.465,4	3,00	1.224,3	2,51	918,9	1,88	828,5	1,70	828,5	1,69
4. Gobier.Locales (= +1.2 + 1.3+2+3)	26.132,2	53,50	21.833,4	44,70	16.388,2	33,55	17.293,9	35,41	18.366,3	37,60

a/ - Incremento IVA (neto de eliminación de otros impuestos coparticipados) asignado al Gobierno Nacional = 8.035,1 mM\$

b/ - S.S.N. + FONAVI = 18.213,1 mM\$

c/ - Garantía = 1.064,4 (Prov.) + 8,0 (INTF) = 1.072,4 mM\$.

///

	(MILES DE MILLO NES DE \$ 1981)	%	%
I. LEY 20.221	26.132,2	<u>100,0</u>	
II. LEY 20.221 (CORREGIDA)	21.833,4	83,5	<u>100,0</u>
III. LEY 22.293	16.388,2	62,7	75,1
IV. PRESUPUESTO 1981	17.293,9	66,2	79,2
V. PRESUPUESTO 1981 MAS GA- RANTIA COPARTICIPACION	18.366,3	70,3	84,1

Tomando como patrón de comparación la distribución según la Ley / 20.221 original (alternativa I.), puede estimarse en el 30 % la pérdida sufrida por los Gobiernos Locales (7,766 billones de pesos de 1981). El impacto / inicial, Ley 22.293 (alternativa III.) fue superior, con una pérdida de 37 % / (9,744 billones). Esta pérdida de 9,744 billones se redujo a 8,838 billones / por la incorporación de las Cajas de Previsión provinciales, y a 7,766 billones por la garantía para 1981. De cualquier manera, puede observarse que las / sucesivas compensaciones sólo amortiguaron un 20 % de la pérdida inicial.

De adoptar como patrón de comparación la distribución según la Ley

///

///

20.221 corregida por el aumento de recaudación (alternativa II.), la pérdida de los Gobiernos Locales alcanza al 16 % (3,467 billones de pesos de / 1981). En este caso, el impacto inicial, con la Ley 22.293 (alternativa III) era del 25 % (5,445 billones); esta pérdida de 5,445 billones se redujo a / 4,540 billones con la inclusión de las compensaciones a las Cajas de Previ / sión provinciales, y a 3,467 billones con la garantía para 1981; este con / junto de compensaciones para 1981 alcanza a amortiguar el 36 % de la pérdi / da inicial, dejando sin cubrir el 64 % restante.

Antes de concluir este punto, es importante subrayar que / las estimaciones de pérdida de los Gobiernos Locales son de mínima, ya que / este estudio está centrado en los aspectos estructurales del problema. Las / pérdidas coyunturales son más graves aún, pudiéndose a título de ejemplo / mencionar dos factores:

- (a) En los Cálculos se computa el total previsto para to / do el año 1981, pero en realidad hasta la aprobación / del Presupuesto 1981, el FONAVI continuó recibiendo / montos en proporción al coeficiente inicial (47,73 % / de los aportes personales jubilatorios), en lugar del / nuevo coeficiente para 1981, que fundamenta las previ

///

///

siones para todo el año (20,77 %). El exceso de fondos recibido por el FONAVI deberá ser compensado a lo largo del año, pero desde el punto de vista de los Gobiernos Locales, las pérdidas en los primeros meses de / 1981 son superiores a las reflejadas en las previsiones presupuestarias que sirvieron de base al análisis/ precedente;

- (b) Los montos previstos para Aportes del Tesoro Nacional/ para garantía de la coparticipación en 1981 han sido / fijados en valores nominales, con una hipótesis de crecimiento de los precios del 66 % entre 1980 (promedio) y 1981 (promedio); un ritmo efectivo superior al supuesto significaría una brecha mayor en valores nominales/ a cubrir, ignorándose si en tal caso el Gobierno Nacional redefiniría los montos a girar a los Gobiernos Locales con dicha finalidad.

N O T A

(1) Suponiendo un nivel real promedio de R para la recaudación antes de la reforma de 1980, se trata de averiguar el nivel $R(1 + \alpha)$, después de la reforma; la reforma tuvo efecto a partir del último bimestre de 1980, y se conoce que el promedio de recaudación real previsto para 1981 es un 40 % superior al de 1980. Por lo tanto:

$$\frac{12 \text{ meses}}{10 \text{ p. meses } 1980 + 2 \text{ ult. meses } 1980} = 1,40$$

$$\frac{R(1 + \alpha)}{\frac{10}{12} R + \frac{2}{12} R(1 + \alpha)} = 1,40$$

$$1 + \alpha = \left(1,40 \times \frac{10}{12}\right) - \left\{1,40 \times \frac{2}{12} \times (1 + \alpha)\right\} = 1,1667 - 0,2333(1 + \alpha)$$

$$(1 + \alpha)(1 - 0,2333) = 1,1667$$

$$1 + \alpha = \frac{1,1667}{0,7667} \approx 1,52$$

Luego α puede estimarse en aproximadamente 52 % de aumento.

CAPITULO IV.: CONTEXTO RECIENTE DE LA EVOLUCION DE LAS FINANZAS
PUBLICAS PROVINCIALES

IV.1.: INTRODUCCION

Una conclusión importante del análisis realizado en los Capítulos II. y III. concierne al criterio esencial sostenido por el Gobierno Nacional en oportunidad de diseñar la reforma impositiva de 1980 y su impacto sobre el sistema de coparticipación federal: La necesidad de modificar la distribución primaria de la coparticipación para neutralizar el aumento de / los montos de coparticipación de los Gobiernos Locales derivado de un incremento en las recaudaciones de impuestos coparticipados, que a su vez resultan de un mero cambio en la mezcla entre impuestos nacionales coparticipados y no coparticipados.

Esta propuesta de cambio en la distribución primaria, entre Gobierno Nacional y Gobiernos Locales, que en la Ley 22.293 y posteriores se ha instrumentado a través de una primera etapa de pre-coparticipación donde se deducen ciertos montos para financiar gastos específicos, quedando únicamente el resto sujeto al sistema de la Ley 20.221 original, debe ser analizada dentro de un contexto más amplio, que ubique otras variables relevantes para la decisión respecto a la distribución primaria de la coparticipación./

///

///

El objetivo del presente capítulo, es mencionar algunos otros factores cruciales en el Sistema de coordinación financiera entre Gobierno Nacional y Gobiernos Locales, cuya evolución reciente justifiquen cambios en la distribución primaria del régimen de coparticipación.

Dado el objetivo del presente Estudio, sólo es posible / aquí mencionar dos factores cuya variación en los últimos años debe ser adecuadamente ponderada en una decisión respecto a la distribución primaria: La transferencia de gastos nacionales a los gobiernos locales sin transferencia correlativa de recursos (punto IV.2.) y las limitaciones al poder tributario de los Gobiernos Locales derivados de la política tributaria nacional (punto IV.3.). La carencia de estudios básicos respecto a estos importantes temas, / ha obligado a recurrir a los datos inmediatamente disponibles, por lo que / las conclusiones deben considerarse como preliminares.

IV.2. TRANSFERENCIA DE SERVICIOS NACIONALES A LOS GOBIERNOS LOCALES

Si bien se trata de una tendencia histórica que puede remontarse especialmente a fines de la década de los años 50, con fluctuaciones pronunciadas, puede anotarse que en estos últimos años se ha puesto especial énfasis - dentro de una filosofía general de aplicación del principio de subsidiariedad - en la transferencia a los Gobiernos Locales de una serie de servicios y funciones que, por razones históricas diversas, venía prestando al Gobierno Nacional, muchas veces en superposición y otras en sustitución del accionar de los Gobiernos Locales, pero que reunían características específicas de funciones y servicios de la esfera provincial o municipal de gobierno.

A partir de 1976 este proceso - en sí correcto - se acelera, y / su ejecución efectiva presenta dos ondas claramente definidas, que pueden / ubicarse hacia 1978 y hacia 1980. La característica esencial de este proceso / es que - a diferencia de otras oportunidades - la transferencia de los servicios se efectúa sin ningún tipo de contrapartida en términos de recursos.

En un sistema adecuado de coordinación financiera, una transferencia masiva de responsabilidades de la Nación a los Gobiernos Locales debería estar lógicamente acompañado de una transferencia similar de recursos para hacer frente a estos servicios; la transferencia de recursos puede efectuarse

///

///

a través de una mayor coparticipación impositiva, o alternativamente a través de una reducción de la presión tributaria nacional que permita una expansión/ de la presión tributaria local requerida.

A efectos de cuantificar el cambio en la coparticipación / impositiva que resultaría necesaria para compensar a los Gobiernos Locales / los mayores gastos resultantes de este desplazamiento de responsabilidades y/ servicios, se muestra en el Cuadro N° IV. 2. una estimación de los montos de gastos nacionales transferidos a los Gobiernos Locales, por año y por jurisdicción, a partir de 1978. Para fines de análisis, es indispensable sólo / prestar atención a los montos globales:

	MONTOS ABSOLUTOS		% P.B.I.
	(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)	(MILLONES \$ 1960)	
<u>1 9 7 8</u>	299.159	94.023	0,51
<u>1 9 7 9</u>	26.810	3.284	0,02
<u>1 9 8 0</u>			
a) EXCLUYENDO FF.CC. Y VIALIDAD	941.007	59.547	0,30

///

///

	MONTOS ABSOLUTOS		% P.B.I.
	(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)	(MILLONES \$ DE 1960)	
///			
b) T O T A L	1.716.739	108.640	0,55
<u>TOTAL ACUMULADO</u>			
a) EXCLUYENDO FF.CC. Y VIALIDAD		156.854	0,83
b) T O T A L		205.947	1,08

Es decir, los montos totales asumidos por los Gobiernos Locales entre 1978 y 1980 ascienden al equivalente de 4,1 billones de pesos de 1980 (excluyendo aportes a Ferrocarriles y Vialidad) y de 5,4 billones (en total, incluyendo dichos aportes); en términos del P.B.I., dichos totales representan el 0,83 % del P.B.I. (excluyendo aportes a FF.CC. y Vialidad) y 1,08 % del P.B.I. (incluyendo dichos aportes).

Como puede apreciarse, se trata de montos considerables que

///

///

necesariamente deben tenerse en cuenta dentro del contexto de la decisión concerniente a modificaciones en la distribución primaria de la coparticipación. Para contar con una idea relativa, el importe necesario para compensar las / transferencias de servicios de 1978 a 1980 en la hipótesis restrictiva (excluyendo los aportes para Ferrocarriles y Vialidad) alcanzaba (0,83 % del P.B.I.) al 26 % de la coparticipación prevista para 1981 (3,15 % del P.B.I.; ver punto III.10 del presente Estudio). Si se adopta la hipótesis más amplia, incluyendo los aportes que los Gobiernos Locales realizan para Ferrocarriles y Vialidad, el aumento de coparticipación requerido sería del 34 % (1,08 % del P.B.I. comparado con el 3,15 % del P.B.I. a que asciende el total de coparticipación actual).

Una desagregación de los servicios nacionales transferidos a / los Gobiernos Locales, por tipo de función, resulta ilustrativo:

	MILLONES DE \$ CORRIENTES	MILLONES \$ DE 1960
<u>1 9 7 8</u>	299.159	94,023
EDUCACION PRIMARIA	249.120	78,296
SALUD	50.039	15,727

///

///

	MILLONES DE \$ CORRIENTES	MILLONES DE \$ DE 1960
<u>1 9 7 9</u>	26.810	3,284
SERVICIOS HOSPITALARIOS	26.810	3,284
<u>1 9 8 0 (TOTAL)</u>	1.716.739	108,636
<u>1980 (Excl. FF.CC. Y VIA</u>		
LIDAD)	941.007	59,547
EDUCACION PRIMARIA (ADUL-		
TOS)	90.598	5,733
OBRAS SANITARIAS	460.045	29,112
RIEGO	31.456	1,991
DISTRIBUCION ELECTRICA	163.868	10,370
SALUD	195.044	12.342
FERROCARRILES Y VIALIDAD	775.731	49,089
<u>TOTAL (INCLUYE FF.CC. Y</u>		
VIALIDAD)		<u>205,947</u>
<u>TOTAL(EXCLUYE FF.CC. Y</u>		
VIALIDAD)		<u>156,854</u>

///

///

El 74 %, o sea aproximadamente tres cuartas partes, de los servicios nacionales transferidos en sentido estricto (es decir, excluyendo aportes locales al Gobierno Nacional para Ferrocarriles y Vialidad), corresponde a educación primaria y a salud, dos gastos de alta prioridad y gran rigidez.

(EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

	AÑO 1978 (1)	AÑO 1979 (2)	AÑO 1980 (3)	AÑO 1980 (4)
1 - CAPITAL FEDERAL	60.388		371.150	181.775
2 - BUENOS AIRES	30.770		453.367	146.911
3 - CATAMARCA	11.384		23.947	23.947
4 - CORDOBA	20.518		138.894	138.894
5 - CORRIENTES	15.583		31.568	31.568
6 - CHACO	13.199		14.383	14.383
7 - CHUBUT	4.950		33.476	33.476
8 - ENTRE RIOS	10.468		111.620	36.370
9 - FORMOSA	7.542		16.438	16.438
10- JUJUY	6.599		16.756	16.756
11- LA PAMPA	7.497		8.106	8.106
12- LA RIOJA	-		28.147	28.147
13- MENDOZA	8.636		88.683	31.225
14- MISIONES	15.342		15.594	15.594
15- NEUQUEN	5.579		11.597	11.597
16- RIO NEGRO	779		32.707	32.707
17- SALTA	14.410		17.071	14.715
18- SAN JUAN	8.105		18.168	18.168
19- SAN LUIS	7.129		15.409	15.409
20- SANTA CRUZ	-		7.402	7.402
21- SANTA FE	15.043	26.810,2	206.603	60.460
22. SANTIAGO DEL ESTERO	20.546		25.849	25.849
23- TUCUMAN	14.579		27.310	25.616
24- TIERRA DEL FUEGO	513		2.894	2.894
<u>I Q I A L E S</u>				
(mM \$ 1981)	299.159		1.716.739	941.007
M\$ 1960	94,023	3,284	108,64	59,547
% P.B.I.	0.51	0.02	0.55	0.30

IV.3. UTILIZACION DEL PODER TRIBUTARIO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

En un esquema de coordinación financiera entre distintos niveles / de gobierno, un objetivo fundamental radica en alcanzar el equilibrio de asig-
nación de funciones y asignación de recursos entre las diversas unidades.

El régimen de coparticipación federal de impuestos ha significado / en la práctica, una limitación estructural muy importante para la política /
tributaria de los gobiernos locales, derivada de la absorción por parte del /
Gobierno Nacional a través de dicho régimen, de los tributos de mayor impor-
tancia y recaudación. Pero en los últimos años, puede advertirse una mayor /
tendencia a restringir aún más las limitadas posibilidades restantes de los /
fiscos locales en términos de fuentes de recursos.

La ausencia de estudios actualizados sobre el tema impiden aquí /
utilizar los mismos para un desarrollo adecuado de la problemática planteada,
pero a título de ejemplo puede ser relevante la consideración del caso del /
tributo provincial más importante en términos de recaudación, el impuesto so-
bre los ingresos brutos.

Las provincias han experimentado tradicionalmente una oposición a /
una utilización de este tributo, con argumentos que han ido variando a lo lar-
go del tiempo pero que señalan una filosofía que en oportunidades aflora ex--

///

///

plícitamente. Así, en 1975, en oportunidad de la creación del Impuesto al Valor Agregado a nivel nacional, se propició la derogación lisa y llana de tributos provinciales que tuvieran como base imponible los ingresos brutos, permitiéndose únicamente la utilización de "patentes" para las actividades lucrativas, cuya base imponible debería estar en función de ciertas variables físicas (v.g. número de empleados). Esta situación que perduró durante 1975, fue eliminada en 1976 al advertirse los efectos concretos sobre las finanzas provinciales de dicha medida.

Más recientemente, en lugar de propiciarse una eliminación de los impuestos provinciales a los ingresos brutos (y por extensión, a las tasas municipales por seguridad e higiene, que habitualmente tomaban como base imponible el monto de ingresos brutos), se ha tendido - como lo ha propiciado el Gobierno Nacional a través de directivas expresas - a cambiar la estructura de dichos impuestos provinciales, llevándolos a grabar únicamente las etapas de comercio mayorista y de comercio minorista y servicios. Para dicho fin se ha proyectado un régimen gradual, con culminación en el año 1985, a través de cambios en las alícuotas por actividades, tendiendo a eliminar la imposición sobre actividades primarias, a reducir a una muy pequeña alícuota la vi-

///

///

gente sobre las actividades industriales, y a concentrar la totalidad del / tributo sobre los sectores de comercio y servicios. Esta política impulsada por el Gobierno Nacional, de continuarse instrumentando, significará problemas importantes tanto en las recaudaciones efectivamente percibidas por los Gobiernos Locales, como en los problemas de administración tributaria que / deberán resolver.

Otro ejemplo de la tendencia a restringir el campo de posibilidades de los fiscos provinciales se ha registrado en la política nacional tendiente a eliminar los gravámenes provinciales sobre la energía eléctrica; no se han contemplado mecanismos para compensar financieramente las / pérdidas de recaudación que dicha política significa para los gobiernos locales.

A nivel de los municipios, cuyas finanzas están estrechamente relacionadas con los gobiernos provinciales, también se puede observar / efectos derivados de políticas tributarias propiciadas a nivel nacional. / Un ejemplo reciente lo constituye la iniciativa de eliminar las tasas municipales sobre recursos naturales (v.g. extracción de piedra caliza) que cons

///

///

tituyen importantes fuentes de recursos para algunos gobiernos municipales.

Estos ejemplos recientes de una tendencia de larga data, / que ha tenido como consecuencia el asfixiamiento de las posibilidades de / utilización de recursos tributarios locales propios, deben contemplarse dentro de un cuadro más general en el cual la Nación ha terminado absorbiendo / las posibilidades de utilización del crédito, sea interno como externo, sin que los gobiernos locales puedan recurrir a dicha vía para la solución de / sus problemas financieros. En estas condiciones, la base financiera de los / gobiernos locales se torna insuficiente para hacer frente a la prestación / adecuada de los servicios actualmente a su cargo más los requerimientos de / recursos para hacer frente a las nuevas necesidades derivadas de una correcta política de descentralización de servicios. Esta circunstancia subraya / el papel decisivo que revisten las decisiones sobre el régimen de coparticipación federal de impuestos como mecanismo de instrumentación de un sistema equilibrado de coordinación financiera en un régimen federal de gobierno.

CAPITULO V.: PROPUESTAS CONCRETAS PARA CORREGIR LOS EFECTOS NEGATIVOS
SOBRE LAS FINANZAS PROVINCIALES. CUANTIFICACION TENTATIVA
DE LOS EFECTOS DE LAS PROPUESTAS

V.1. INTRODUCCION

Los elementos de juicio que se han ido reuniendo a lo largo de los Capítulos precedentes señalan, no sólo la necesidad, sino la urgencia/ de un replanteo de la situación en que actualmente se encuentra el régimen de coparticipación federal de los impuestos nacionales como consecuencia del impacto que sobre dicho régimen tuvo la forma de instrumentar una decisión del/ Gobierno Nacional adoptada en 1980 referente a la composición de sus tributos (eliminación de aportes patronales a Seguridad Social y FONAVI, compensado / por un aumento en el I.V.A.).

En primer término, es menester fundamentar los criterios / básicos a utilizar en este replanteo; ello se efectúa en el punto V.2., donde se resumen los principales conceptos utilizados a lo largo del Estudio.

En base a los criterios expuestos, se examinan tres propuestas alternativas: El regreso al régimen de la Ley 20.221 original (Alternativa

///

///

I), la institucionalización mediante un porcentaje fijo sobre el total de una coparticipación con destino al Gobierno Nacional para compensar el aumento / efectivo de recaudación del I.V.A. obtenido como consecuencia de la reforma / de 1980 (Alternativa II), y complementación del criterio de compensación al / Gobierno Nacional por el aumento del I.V.A. con una compensación a los Gobier_{nos} Locales por las transferencias de servicios recibidas del Gobierno Nacio-
nal durante el último trienio (1978 - 1980) (Alternativa III.). En el punto / V.6. se resumen los resultados cuantitativos de las tres Alternativas, y se / comparan con la situación actual. Finalmente, en el punto V.7. se introduce / la Alternativa IV., para facilitar la transición entre la situación actual y / la propuesta, mediante un mecanismo de distribución del ajuste a lo largo de / cuatro años.-

V.2. CRITERIOS BASICOS DEL REPLANTEO

A riesgo de repetir lo enunciado en diversos puntos de los capítulos precedentes, puede resultar útil, previo al análisis de diversas / propuestas, resumir los criterios básicos que deben guiar el replanteo del / sistema de coparticipación federal de impuestos.

1 - El replanteo es necesario, dada la situación actual / producida como consecuencia de reformas en el sistema de coparticipación federal, a partir de la Ley 22.293 en 1980, que no previeron adecuadamente los / efectos que la reforma tendría sobre el delicado equilibrio de un sistema con 45 años de antigüedad y con un desarrollo histórico que refleja un avance sotenido con interrupciones esporádicas. No se entra a juzgar la conveniencia / desde el punto de vista de política tributaria de la iniciativa nacional de / sustituir las contribuciones patronales de seguridad social y FONAVI por un / aumento del I.V.A. junto con la eliminación de otros tributos menores; aquí / sólo se afirma que la incidencia de dicha reforma tributaria nacional sobre / el sistema de coparticipación no fue maduramente analizada, y ha dado origen / a una serie de disposiciones posteriores que, si bien inspiradas en el deseo / de amortiguar los efectos negativos sobre las provincias, han ido complicando

///

///

cada vez más la situación, tornándolo inestable, incierto e inadecuado. Hoy/ se ha llegado a una situación que requiere de información mensual por parte/ de 24 organismos diferentes, que además de suministrar datos que deberían / ser independientemente auditados - ya que inciden significativamente en la / distribución de fondos equivalentes a más del 8 por ciento del P.B.I. -, de- ben efectuar compensaciones también mensuales, distribuidas dentro del mes / entre los días 10 y 20^o, además de adicionales en enero y julio que deben / ser compensados en febrero y agosto, sin tener en cuenta compensaciones con/ carácter retroactivo por cambios en coeficientes con vigencia por un sólo / año pero aprobados con posterioridad a la fecha de comienzo de aplicación. La pérdida experimentada por el conjunto de Gobiernos Locales, que puede esti- marse entre el 16 % y el 30 % según diversos métodos, es muy sustancial, y / altera totalmente el equilibrio de las finanzas públicas provinciales al / coincidir con un período (1978 - 1980) en que los gobiernos locales recibie- ron transferencias de servicios nacionales que hubieran justificado un aumen- to de los índices de distribución de la coparticipación como mínimo del 26%; de estos servicios transferidos, tres cuartas partes corresponde a educación primaria y a salud.

///

///

2 - El replanteo es urgente, tanto por la magnitud de las pérdidas cuantitativas señaladas, como por confusión creada y la alta inestabilidad de las relaciones financieras entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales, situación que no solamente perjudica a éstos y a los cruciales servicios/a su cargo, sino también a aquel como responsable final del sector público argentino.

3 - El replanteo debe ser integral, permitiendo encauzar el problema sin nuevas improvisaciones, en forma madurada, hacia una situación de equilibrio en el mediano plazo. Si bien en este terreno no existen soluciones definitivas, ya que la dinámica de las relaciones Nación - Provincias es demasiado fluída como para pretender tal cosa, sí debe el legislador actuar con sentido/de previsión para estructurar, en función de los datos disponibles y de una razonable proyección, un régimen que no necesite ser alterado sustancialmente / dentro de un corto período.

4 - El replanteo debe ser realista, arribando a una propuesta concreta que sea de clara comprensión, de simple instrumentación y de equitativa distribución de cargas en el tiempo.-

V.3. ALTERNATIVA I.: APLICACION INTEGRAL DE LA LEY 20.221 ORIGINAL

Una primera alternativa que merece un serio análisis está constituido por un regreso al sistema de coparticipación federal tal como quedó / instrumentado por la Ley 20.221 y que, sometido a la prueba de la experiencia, resultó satisfactorio durante un período de ocho años.

La reforma de 1980, con su secuela sobre el régimen de distribución de la recaudación de los impuestos coparticipados, no atacó fundamentalmente el sistema de la Ley 20.221, ni en sus fundamentos, ni su instrumentación. Únicamente modificó la masa global a ser distribuida por el régimen, / creando un paso previo (la "pre-coparticipación" como se ha denominado en este estudio) por el cual del total de recaudación de impuestos coparticipados se excluye una parte para ciertos destinos específicos. Por lo tanto, el regreso al sistema vigente a 1980 únicamente exige una análisis de los motivos tenidos en cuenta en 1980 para alterar la masa global a ser coparticipada.

Como se analizó oportunamente, la justificación implícita - no / se ha encontrado ningún texto donde se justifique en forma explícita en esta reforma - estaría dada por lo que en el Capítulo II. de este Estudio se ha / denominado (ver punto II.5.1.) el "criterio de sustitución", que aparece por

///

///

primera vez en 45 años de vigencia de los regímenes de coparticipación federal de impuestos. Según este criterio, tal como podría inferirse por la manera en que se instrumentó la reforma de 1980, cuando la Nación modifica la estructura de impuestos coparticipados de forma que aumenta la recaudación de los mismos, y simultáneamente modifica la estructura de otros impuestos no coparticipados/ de forma que disminuye la recaudación de éstos últimos, los Gobiernos Locales/ no deberían ganar en términos de coparticipación recibida.

Como se analizó en detalle en el punto II.5.1., este criterio plantea numerosos problemas. Sin repetir los argumentos allí expuestos, / puede ser útil complementar los mismos - de índole esencialmente cualitativa - con los resultados de la experiencia cuantitativa. En el Cuadro Nº V.3.1. se / presenta la evolución en el tiempo de la recaudación efectiva (en porcentajes/ del P.B.I. de cada año) de los impuestos nacionales coparticipados (recauda--- ción bruta, antes de la distribución), y de los demás recursos no participa- dos del Gobierno Nacional (incluyendo impuestos sobre el comercio exterior, im- puestos sobre los combustibles, otros tributos nacionales, aportes y contribu- ciones del área de seguridad social, uso del crédito, déficit fiscal). En la/ última columna del Cuadro, se calcula el porcentaje que la recaudación bruta /

///

CUADRO N° V.3.

CAMBIO EN LA MEZCLA DE RECURSOS NACIONALES, 1967/1979

	% sobre el PBI <u>a/</u>			Coparticipados como % del TOTAL
	TOTAL Recursos Gov.Nacional	Coparticipados	No Coparticipados <u>b/</u>	
1967	22,74	6,33	16,41	27,8
1968	20,83	6,47	14,36	31,1
1969	19,63	6,20	13,43	31,6
1970	19,44	5,66	13,78	29,1
1971	19,94	5,03	14,91	25,2
1972	18,67	4,21	14,46	22,5
1973	23,82	4,45	19,37	18,7
1974	27,62	5,55	22,07	20,1
1975	28,71	3,33	25,38	11,6
1976	26,73	5,38	21,35	20,1
1977	24,36	7,85	16,51	32,2
1978	25,40	7,31	18,09	28,8
1979	23,59	6,77	16,82	28,7

a/ - Porcentajes sobre el PBI a precios corrientes estimados por la Secretaría de Hacienda de la Nación; no coincide con los porcentajes obtenidos en otros cuadros, calculados tomando en base los valores del PBI a valores constantes (precios de 1960) del B.C.R.A.

b / - Incluye: impuestos sobre el comercio exterior, impuestos sobre combustibles, otros tributos nacionales, aportes y contribuciones del área de seguridad social, uso del crédito neto de déficit fiscal, déficit fiscal. Fuente: Secretaría de Estado de Hacienda de la Nación.

///

de impuestos coparticipados representa dentro de los recursos totales (brutos) del Gobierno Nacional.

Las cifras muestran la alta variabilidad de la mezcla entre recursos nacionales coparticipados y recursos nacionales no coparticipados en el período 1967 - 1979 (si se deseara hacer la misma comparación para años anteriores, también las fluctuaciones serían muy pronunciadas), con un promedio de 25 % pero con tres años superiores al 30 % y otros cuatro años con el 20 % o menos; de los trece años presentados, menos de la mitad se ubican en la banda entre el 20 % y el 30 %, banda de por sí excesivamente amplia.

Si se hubiera pretendido aplicar el principio de compensación, es decir, que todo cambio en la mezcla entre recursos coparticipados y no coparticipados debería simultáneamente ser corregido por un cambio en sentido inverso en los índices de distribución primaria de la coparticipación, es fácil advertir la inestabilidad e incertidumbre que se hubiera introducido al régimen. Un problema adicional, pero de importancia decisiva, radicaría en la elección de la mezcla a ser tomada como la base; la gran fluctuación de los porcentajes históricos, y la tendencia de cada parte a tomar el año más favorable para sí, volvería sumamente conflictiva la determinación de dicho valor.

///

///

No sólo han fluctuado considerablemente la mezcla entre impuestos coparticipados y no coparticipados, sino que también el tamaño de la recaudación de impuestos coparticipados (en proporción al P.B.I.) ha variado significativamente, por lo que cualquier tentativa de mantener como patrón de comparación un nivel de coparticipación estable en términos del P.B.I. también/hubiera tropezado con los mismos inconvenientes.

Los resultados de la serie histórica analizada, permiten plantear para el futuro el mismo tipo de dudas. La aceptación del criterio de sustitución llevaría a definir el sistema de coparticipación en términos de un nivel "potencial" o predeterminado de recaudación de impuestos nacionales, lo cual significaría - además de los múltiples problemas de instrumentación - un cambio fundamental respecto a toda la experiencia registrada a lo largo de 45 / años.

Por estas razones, como primera alternativa a analizar se propone el regreso en forma simple y llana al sistema original de la Ley 20.221, derogando las reformas a los artículos 2º y 8º de dicha Ley, introducidas por las Leyes 22.293, 22.451 y 22.453.

El resultado cuantitativo, para 1981, sería el siguiente:

///

///

ALTERNATIVA I.

	MILES MILLONES PESOS 1981	% SOBRE EL TOTAL	MILLONES DE PE SOS DE 1960	% SOBRE EL P.B.I.
<u>T O T A L</u>	<u>48.845,2</u>	<u>100,0</u>	<u>1.862,015</u>	<u>8,89</u>
<u>GOBIERNO NACIONAL</u>	<u>22.713,0</u>	<u>46,5</u>	<u>865,836</u>	<u>4,14</u>
<u>GOBIERNOS LOCALES</u>	<u>26.132,2</u>	<u>53,5</u>	<u>996,179</u>	<u>4,75</u>
MUNIC. C. BS. AS.	879,2	1,8	33,516	0,16
T.N.T. DEL FUEGO	97,7	0,2	3,724	0,02
PROVINCIAS	23.689,9	48,5	903,076	4,31
F. D. REGIONAL	1.465,4	3,0	55,862	0,26

V.3. ALTERNATIVA II: LEY 20.221 ORIGINAL CORREGIDA POR EL AUMENTO DE RECAUDACION

Pese a los argumentos esbozados en el punto precedente, y a fin de avanzar en la discusión de diferentes alternativas, en este punto se presenta la Alternativa II, que contemplaría por única vez un ajuste en la / distribución primaria para compensar el aumento de recaudación de impuestos / coparticipados atribuible al cambio en la mezcla operado como consecuencia de la reforma tributaria de 1980.

El análisis que se realizará no necesariamente supone una defensa de los principios que fundamenta la alternativa, sino el intento de / cuantificar una propuesta que reflejaría la posición implícitamente sostenida por la Nación en 1980, en el sentido de neutralizar el aumento de la coparticipación de los Gobiernos Locales debido a una mera sustitución de tributos / nacionales que cambia la mezcla entre tributos coparticipados y no coparticipados, sin afectar la recaudación conjunta de ambos grupos. La comparación de los resultados cuantitativos de esta alternativa con los obtenidos en la Alternativa I pueden resultar ilustrativos de la magnitud de diferencia entre / las dos posiciones conceptuales.

///

///

Para presentar esta alternativa, conviene comenzar por las hipótesis de trabajo sobre las que se apoyaría, en parte coincidentes con las enunciadas en la Alternativa I.:

(a) Es necesario proponer una modificación que, en lugar de constituir un nuevo retoque de emergencia a un panorama ya de suyo complicado, / por el contrario rescate la esencial sencillez y automaticidad del sistema vigente con anterioridad a 1980;

(b) más que de preocuparse de los efectos inmediatos, es esencial conservar una idea clara respecto a la estructura de mediano o largo plazo / que tiene que tener un sistema de coparticipación impositiva como uno de los instrumentos básicos de coordinación financiera entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales, con un respeto adecuado a la autonomía de éstos últimos, dentro de las posibilidades del Sector Público Consolidado;

(c) las decisiones vinculadas con las diferentes formas (y tamaño) de financiamiento del Sistema Nacional de Seguridad Social y del Fondo Nacional de la Vivienda, deben ser responsabilidad exclusiva del Gobierno Nacional, siempre que las mismas no alteren los sistemas preestablecidos de coparticipación federal; en particular, no puede aceptarse que los montos coparti-

///

///

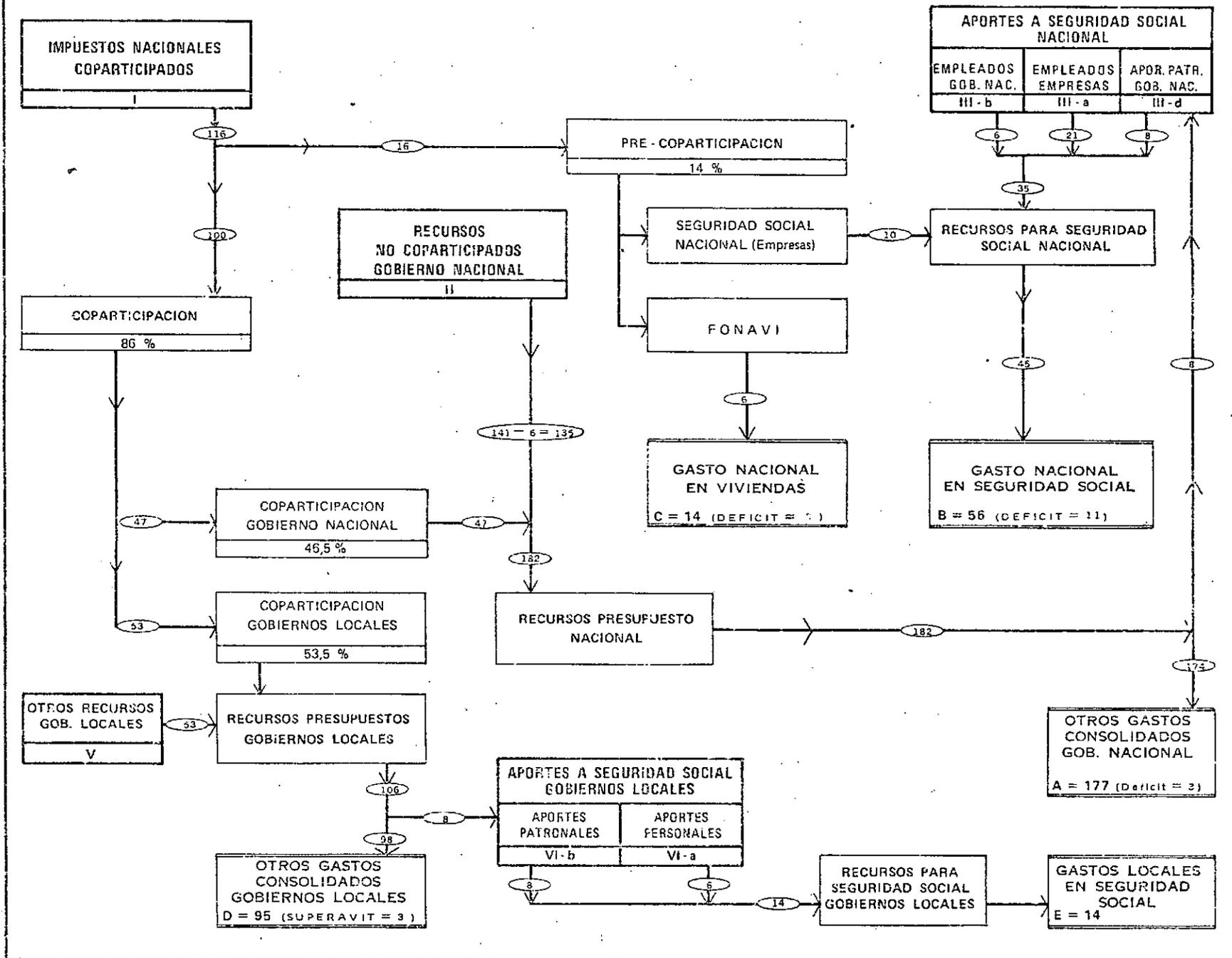
cipados por los Gobiernos Locales disminuyan por cambios en la mezcla de tribu-
tos nacionales elegidos, o por insuficiencia en la compensación de las varia-
ciones en las recaudaciones de los diferentes tributos. El Gobierno Nacional /
dispone de numerosas herramientas de política fiscal, monetaria y crediticia /
que no están al alcance de los Gobiernos Locales, por lo que en sus decisiones
debe cuidar de no reducir los recursos de los Gobiernos Locales, dada la in-
flexibilidad de posibilidades financieras de éstos últimos;

(d) en el caso concreto bajo análisis, la sustitución de aportes
patronales de seguridad social por impuesto a los consumos (I.V.A.) conviene /
enfocarla en sentido restringido, limitado solamente a los aportes patronales/
realizados por las Empresas (privadas y públicas). No tiene sentido ni económi-
co ni financiero, propiciar un esquema amplio de sustitución de aportes patro-
nales que incluya a los realizados por los Gobiernos, ya que ello simplemente/
significa una expansión del tamaño del sector público.

Aplicando los criterios enunciados precedentemente, puede arri-
barse al siguiente cuadro ilustrado con las cifras del ejemplo numérico de de-
sarrollo en el Capítulo III. y esquematizado en el Gráfico IX:

1 - Los montos de coparticipación a distribuirse según los prorrateos

///



///

teadores de la Ley N° 20.221 deben mantenerse sin alteración (100); la deducción para pre-coparticipación debe alcanzar un monto (16) que refleje el aumento de recaudación de impuestos coparticipados atribuible a la elevación de alícuotas y extensión de la base imponible del I.V.A., neto de la eliminación de impuestos coparticipados (de 100 a 116).

Para instrumentar este ajuste, se puede establecer en forma permanente una deducción (del 16 % en el ejemplo numérico) del monto de recaudación de impuestos coparticipados, asignada al Gobierno Nacional para el destino que éste fije (fuera de la Ley-Convenio de coparticipación, que solamente/ debe contener cláusulas relativas a la distribución entre los poderes tributarios, no entre Organismos del Gobierno Nacional.

2 - Los coeficientes de la distribución primaria deben mantenerse / en sus términos originales, restituyendo la participación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (eliminada por Ley N° 22.457, art. 37°); las razones esgrimidas en los fundamentos de dicha Ley, podrán ser el fundamento de otro tipo de compensación financiera entre la Nación y la Municipalidad, pero no la eliminación completa de su derecho a coparticipar;

3 - tanto el Gobierno Nacional, como los Gobiernos Locales seguirán

///

///

contribuyendo a los Sistemas de Seguridad Social para sus respectivos empleados.

4 - Tanto la dimensión como la modalidad de financiamiento del / Fondo Nacional de la Vivienda, deben ser decisión exclusiva del Gobierno Nacional sin afectar las relaciones financieras Nación - Gobiernos Locales; así como inicialmente (Ley 21.581) se aprobó el régimen de FONAVI sin que se compensara/ a los Gobiernos Locales por no coparticipar el tributo implantado, de la misma/ manera simétricamente no deberían los Gobiernos Locales compensar al Gobierno / Nacional por la eliminación de dicho tributo;

5 - la deficiencia de recursos originada por la sustitución decidida por el Gobierno Nacional, debe ser afrontada por el mismo con las posibilidades a su disposición, sin descargar en los Gobiernos Locales - que cuentan con/ muy pocas posibilidades - el peso de dicha deficiencia.

Para afrontar el mismo nivel de gasto público consolidado inicial/ (Gráfico III del Capítulo III.), el déficit de recursos sigue siendo el mismo / en el Gráfico IX que en el Gráfico VIII (19); el aumento de impuestos coparticidos (16) y de la recaudación de aportes personales de empleados de Empresas (3) no alcanza a compensar la eliminación de aportes patronales de Empresas por Seguridad Social (24) y por FONAVI (8), y de impuestos no coparticipados (-6).

///

///

La diferencia entre el Gráfico VIII (situación actual) y el / Gráfico IX (replanteo propuesto) radica en la redistribución dentro del Sector Público consolidado: El déficit (de - 19) ahora proviene en su totalidad del Gobierno Nacional (- 22), con un pequeño superávit para los Gobiernos / Locales (3, por la eliminación del aporte de FONAVI); el déficit del Gobierno Nacional se localiza en Presupuesto Nacional (- 3), en FONAVI (- 8) y en Seguridad Social Nacional (- 11). Este último equivale aproximadamente a una contribución patronal de las Empresas del 5 % de los salarios pagados.

Habiendo terminado el ejemplo numérico hipotético, se presenta a continuación los resultados de la Alternativa II. a los niveles de coparticipación para 1981 según cifras del Presupuesto Nacional.

Para el cálculo de la deducción a realizar en la masa global / de recaudación de impuestos coparticipados, a fin de compensar a la Nación / por el aumento originado en la reforma de 1980, se utilizaron los resultados numéricos obtenidos en el punto III.16 del presente Estudio.

El esquema de distribución, en términos resumidos, sería el siguiente:

///

///

ALTERNATIVA II.
CIFRAS DEL PRESUPUESTOS 1981

	TOTAL	PRE-COP.	COPAR.	% TOTAL	M\$ 1960	% S/P.B. I
<u>T O T A L</u>	<u>48.845,2</u>	<u>8.035,1</u>	<u>40.810,1</u>	<u>100,0</u>	<u>1.862,015</u>	<u>8,89</u>
GOB. NACIONAL	27.011,8	8.035,1	18.976,7	55,3	1.029,710	4,92
GOB. LOCALES	21.833,4	-	21.833,4	44,7	832,305	3,97

En términos operativos, la Alternativa II significaría el siguiente juego de índices de distribución:

a) En dos etapas:

Primera Etapa (Pre-coparticipación): 16,45 % del total recaudado se asigna directamente a la Nación;

Segunda Etapa (Coparticipación): El 83,55 % restante se distribuye según la Ley 20.221 original.

b) En una sola etapa:

Alternativamente, se puede simplificar la distribución en una sola etapa:

///

///

56,97 % para la Nación (de la Parte de la Nación, ésta / entrega el 1,50 % a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el 0,17 % al Territorio Nacional de Tierra / del Fuego);

40,52 % para las Provincias;

2,51 % para el Fondo de Desarrollo Regional.

CUADRO N° V.4.

ALTERNATIVA II: LEY N° 20.221 Corregida (Año 1981)

	nM \$ 1981			% TOTAL	m\$ 1960	% s/PBI
	TOTAL RECAUDADO	PRE-COPARTIC.	COPARTICIPACION			
<u>TOTAL</u>	48.845,2	8.035,1	40.810,1	100,00	1.862,015	8,89
Gobierno Nac.	27.011,8	8.035,1	18.976,7	55,30	1.029,710	4,92 (+0,78)
Gobierno Loc.	21.833,4	--	21.833,4	44,70	832,305	3,97 (-0,78)
MCBA	734,6	--	734,6	1,50	28,003	0,13
TNTF	81,6	--	81,6	0,17	3,111	0,01
Provincias	19.792,9	--	19.792,9	40,52	754,520	3,60
FOR	1.224,3	--	1.224,3	2,51	46,671	0,22

V.5. ALTERNATIVA III.: LEY 20.221 ORIGINAL CORREGIDA POR EL AUMENTO DE RECAUDACION Y POR LA TRANSFERENCIA DE SERVICIOS NACIONALES

En la Alternativa II., la distribución primaria de la Ley 20.221 fue corregida para tener en cuenta un cambio estructural en la mezcla de recursos nacionales coparticipados vs. recursos nacionales no coparticipados. Como se analizó en el Capítulo IV., un replanteo de la distribución primaria de la coparticipación debe incluir también los demás elementos que conforma el cuadro de coordinación financiera entre la Nación y los Gobiernos Locales. En dicho Capítulo (punto IV.2.) pudo avanzarse hasta cuantificar el orden de magnitud de los servicios nacionales transferidos a los gobiernos locales en el último trienio (1978 - 1980); estos resultados serán utilizados para analizar el efecto cuantitativo de la Alternativa III, que junto con la corrección por el aumento de recaudación, incluye también la compensación del Gobierno Nacional/ a los Gobiernos Locales por los gastos que venía realizando la Nación y que actualmente han pasado en forma permanente a ser responsabilidad de los Gobiernos Locales.

En el Capítulo IV. se arribó a dos estimaciones del efecto financiero sobre los Gobiernos Locales de la reasignación de responsabilidades: Uno total (incluyendo aportes a Ferrocarriles y a Vialidad) y uno restringido (ex

///

///

cluyendo dichos aportes). A continuación se analizarán ambas alternativas.

ALTERNATIVA III.: COMPENSACION TOTAL

	TOTAL	COM. I.V.A.	TRANSF. SERVIC.	RESTO	% TOTAL	% S/P.B. I.
<u>T O T A L</u>	<u>48.845,2</u>	<u>8.035,1</u>	<u>0</u>	<u>40.810,1</u>	<u>100,00</u>	<u>8,89</u>
GOB. NACIONAL	21.609,3	8.035,1	- 5.402,5	18.976,7	44,24	3,93
GOB. LOCALES	27.235,9	-	+ 5.402,5	21.833,4	55,76	4,96

Como puede apreciarse, comparando la Alternativa III (compensación total) con la Alternativa I (Ley 20.221 original), la primera resultaría aún más favorable para los Gobiernos Locales que la Alternativa I.

ALTERNATIVA III.: COMPENSACION RESTRINGIDA

	TOTAL	COMP. IVA.	TRANSF. SERVIC.	RESTO	% TOTAL	% S/P.B. I.
<u>T O T A L</u>	<u>48.845,2</u>	<u>8.035,1</u>	<u>0</u>	<u>40.810,1</u>	<u>100,00</u>	<u>8,89</u>
GOB. NACIONAL	22.904,2	8.035,1	- 4.107,6	18.976,7	46,89	4,17
GOB. LOCALES	25.941,0	-	+ 4.107,6	21.833,4	53,11	4,72

Los resultados de la Alternativa III (compensación restringida) resultan prácticamente equivalente a los de la Alternativa I.

V.6. RESUMEN COMPARATIVO ENTRE LAS ALTERNATIVAS I A III Y LA SITUACION ACTUAL

Presentadas las tres alternativas básicas, en este punto se efectúa una comparación cuantitativa entre los resultados de las mismas entre sí, así como la situación actual. Para este último caso, como se analizó en / el Capítulo III, conviene distinguir: (a) La distribución automática de coparticipación excluyendo los aportes del Tesoro Nacional por garantía de coparticipación federal para 1981, y (b) el monto total recibido por los gobiernos / locales incluyendo la garantía. Dado que la garantía es transitoria (rige en / principio sólo para 1981), que se maneja por vía discrecional y no automática (aportes del Tesoro Nacional) y que está calculada en valores nominales sin / tener en cuenta ritmos de inflación superiores a las hipótesis utilizadas en / la elaboración del Presupuesto Nacional (66 % de incremento del promedio de / 1981 en relación al promedio de 1980), es el concepto (a) el más relevante para fines de comparación con las distintas alternativas analizadas.

COMPARACION ENTRE ALTERNATIVAS I A III Y SITUACION ACTUAL

///

///

	EN mM \$ 1981			EN %	
	T O T A L	GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNOS LOCALES	% GOB. NACIONAL	% GOB. LOCALES
ALTERNATIVA I: (LEY N° 20.221 ORIGINAL)	48.8452 (8,89)	22.713,0 (4,14)	26.132,2 (4,75)	46,5	53,5
ALTERNATIVA II.: LEY N° 20.221 CORREGIDA POR EL INCREMENTO DEL I.V.A.	48.845,2 (8,89)	27.011,8 (4,92)	21.833,4 (3,97)	55,3	44,7
ALTERNATIVA III: COMPENSACION TOTAL	48.845,2 (8,89)	21.609,3 (3,93)	27.235,9 (4,96)	44,2	55,8
ALTERNATIVA III: COMPENSACION RESTRINGIDA	48.845,2 (8,89)	22.904,2 (4,17)	25.941,0 (4,72)	46,9	53,1
SITUACION ACTUAL: CON GARANTIA	48.845,2 (8,89 %)	30.478,9 (5,55)	18.366,3 (3,34)	62,4	37,6
SITUACION ACTUAL: SIN GARANTIA	48.845,2 (8,89 %)	31.551,3 (5,74 %)	17.293,8 (3,15)	64,6	35,4

///

El movimiento desde la situación actual sin garantía (3,15 % del P.B.I.) a la Alternativa II (3,97 % del P.B.I.) significaría neutralizar la / pérdida experimentada (0,82 % del P.B.I.) por los Gobiernos Locales por la insuficiencia del aumento de recaudación total de impuestos coparticipados para/ compensar la eliminación de aportes patronales de seguridad social y FONAVI; / el mecanismo de garantía para 1981, que sólo neutraliza el equivalente a 0,19% del P.B.I., deja sin cubrir el 77 % de la pérdida de los Gobiernos Locales, a/ más de representar un mero mecanismo de emergencia con efectos transitorios / únicamente para 1981.

Si ahora se considera el movimiento desde la situación actual sin garantía (3,15 % del P.B.I.) hasta la Alternativa I (4,75 % del P.B.I.), la me- jora de los Gobiernos Locales (1,60 % del P.B.I.) puede desdoblarse en dos fac- tores: (a) La compensación por la pérdida debida a la insuficiencia del aumen- to del I.V.A. (0,82 % del P.B.I.) y (b) La compensación por transferencia de / servicios nacionales a los Gobiernos Locales entre 1978 y 1980, que como míni- mo puede estimarse en el equivalente a 0,83 % del P.B.I.

Como las Alternativas III (compensación total) y III (compensa- ción restringida) arrojan valores similares o superiores para los Gobiernos Lo- cales que la Alternativa I, se considerará a ésta última como la propuesta fi-

///

///

nal. Pero en el punto siguiente, y como Alternativa IV. se propondrá un mecanismo más suave de transición desde la situación actual a la Alternativa I / propuesta.

V.7. ALTERNATIVA IV.: TRANSICION DESDE LA SITUACION ACTUAL A LA ALTERNATIVA I.

Dado los problemas por los que atraviesan las Finanzas del Gobierno Nacional, ha parecido realista intentar una aproximación/cuantitativa a la Alternativa I a partir de la situación actual, que distribuya a lo largo del tiempo la compensación a los Gobiernos Locales de las pérdidas experimentadas como consecuencia del proceso de transferencia de servicios nacionales (año 1978 a 1980) y de la reforma de la Ley 20.221 (1980 y 1981)./ Esta alternativa supone un esfuerzo de los Gobiernos Locales como contribución al reordenamiento de las finanzas públicas del Gobierno Nacional, pero / apuntando a una meta de reestablecimiento del equilibrio que debe primar en / los mecanismos de coordinación financiera entre los diferentes fiscos.

Para ello se ha postulado un período (tentativo) de cuatro años en los cuales completar el ajuste, partiendo de una reforma para el año inicial/ consistente en la Alternativa II (deducción para la Nación de un porcentaje / fijo del monto recaudado, previo a la aplicación de los índices de distribución primaria) con un porcentaje del 15 % como pre-coparticipación; este porcentaje se disminuye al 10 % en el año siguiente, al 5 % en el posterior para en el año final del proceso de transición llegar al régimen pleno de la Ley /

///

///

20.221 original.

En el Cuadro Nº IV_1. se presentan los resultados completos; / aquí sólo se resumen los mismos, para los montos de coparticipación del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Nacionales en términos absolutos (a moneda constante) y del P.B.I.; se supone un aumento de las recaudaciones de impuestos coparticipados del 5 % anual promedio.

	AÑO 1981	AÑO 1982	AÑO 1983	AÑO 1984
<u>EN VALORES REALES</u>				
(MILLONES \$ DE 1981)				
GOB. NACIONAL	26,633	26,592	26,482	26,293
GOB. LOCALES	22,212	24,695	27,370	29,395
<u>EN PORCENTAJES</u>				
(SOBRE EL TOTAL)				
GOB. NACIONAL	54,5 %	51,8 %	49,2 %	46,5 %
GOB. LOCALES	45,5 %	48,2 %	50,8 %	53,5 %
<u>EN RELACION AL P.B.I.</u>				
(%)				
PRECOPARTICIPACION	1,33 %	0,89 %	0,44 %	-
COPARTICIPACION	7,56 %	8,00 %	8,45 %	8,89 %
GOB. NACIONAL	3,52 %	3,72 %	3,93 %	4,14 %
GOB. LOCALES	4,04 %	4,28 %	4,52 %	4,75 %

CUADRO N° V.7

ALTERNATIVA IV - REGIMEN DE TRANSICION

A. En % del PBI.	Año 1981	Año 1982	Año 1983	Año 1984
TOTAL	8,89	8,89	8,89	8,89
I - Precopartic.	1,33	0,89	0,44	--
II - Coparticip.	7,56	8,00	8,45	8,89
II.1. Gob.Nac.	3,52	3,72	3,93	4,14
II.2. Gob.Loc.	4,04	4,28	4,52	4,75
II.2.1. MCBA	0,14	0,14	0,15	0,16
II.2.2. TNTF	0,02	0,02	0,02	0,02
II.2.3. Provinc.	3,66	3,88	4,10	4,31
II.2.4. FOR	0,22	0,24	0,25	0,26
% Precoparticip.	15 %	10 %	5 %	0 %
B. En billones de \$ constantes (1981)				
TOTAL	48,845	51,287	53,852	56,544
Gob. Nac.	26,633	26,592	26,482	26,293
Gob. Loc.	22,212	24,695	27,370	29,395
C. En % del Total				
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00
Gob. Nac.	54,53	51,85	49,18	46,50
Gob. Loc.	45,47	48,15	50,82	53,50

///

El proceso de transición da tiempo al Gobierno Nacional al reajuste de su cuadro financiero, manteniendo prácticamente constante en valores reales los montos recibidos por coparticipación durante dicho lapso; completado el reajuste, los montos de coparticipación del Gobierno Nacional continuarán creciendo pari passu con el crecimiento de la recaudación bruta de los impuestos coparticipados.-

Capítulo VI. RESUMEN Y CONCLUSIONES DEL TRABAJO

I. Las reformas de la Ley N° 22.293 y posteriores.

- I.1. La Ley Nacional N° 22.293 (30 de septiembre de 1980), significó un importante cambio en la estructura tributaria del Gobierno Nacional a través de la supresión de los aportes patronales de previsión y del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), la eliminación de diversos tributos de recaudación relativamente poco importante, y la sustitución de las recaudaciones perdidas a través de un aumento de alícuotas y ampliación de la base imponible del Impuesto al Valor Agregado.
- I.2. Como consecuencia de la mencionada reforma tributaria, el Gobierno Nacional procedió a instrumentar una modificación en el régimen de coparticipación federal de impuestos entonces vigente (Ley N° 20.221) que se mantenía sin mayores cambios desde 1973. Básicamente se procedía a efectuar, del monto total recaudado de impuestos coparticipados, una deducción (en adelante, "pre-coparticipación") asignada al Gobierno Nacional para atender gastos de seguridad social y de viviendas, en un monto establecido a través de un coeficiente aplicado sobre la recaudación efectiva de aportes personales del sistema de seguridad social nacional. Una vez efectuada la deducción por pre-coparticipación, el saldo se distribuía conforme a los índices de distribución primaria de la Ley N° 20.221.
- I.3. Con posterioridad (Ley N° 22.453 del 27/3/81) se extiende el tratamiento previsto para los gastos nacionales en seguridad social a los gastos provinciales con idéntica finalidad, con lo que la co-participación aho

//

//

ra abarca dos deducciones, una destinada al Gobierno Nacional (Seguridad Social Nacional y FONAVI) y la otra a los Gobiernos Locales (Seguridad Social de los Gobiernos Locales).

- I.4. Simultáneamente, por la Ley N° 22.451 sobre Presupuesto Nacional 1981 (27/3/81), se elimina la coparticipación establecida en la Ley N° -- 20.221 para la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (1,8 % del total recaudado), con lo que la proporción neta recibida por el Gobierno Nacional sube en esa magnitud. Debe notarse que la Municipalidad está incluida en el régimen de la Ley N° 22.453, de compensación por gastos de Seguridad Social.
- I.5. Finalmente, la pérdida de coparticipación de los Gobiernos Locales ocasionada por las anteriores disposiciones, es tan elevado, que el Gobierno Nacional decide otorgar durante 1981 una garantía, consistente en la remesa de Aportes del Tesoro Nacional a cada Provincia de manera de asegurar que, junto con los montos recibidos automáticamente por la Ley N° 20.221 y por las compensaciones de la Ley N° 22.453, alcancen en valores constantes el mismo importe que el recibido durante el año 1980. La pérdida registrada en este último año, por la vigencia del -- nuevo sistema en el último bimestre de 1980, no es compensada.

II. Evaluación de los efectos cualitativos de la reforma.

- II.1. La Ley N° 22.293 introduce un principio enteramente nuevo en el régimen de coparticipación federal en la Argentina, que nunca se había presentado en los 45 años de vigencia del mismo. Este nuevo criterio, que podría denominarse "de sustitución", si bien no aparece explíci-

//

//

tamente fundamentado, podría ser formulado de la siguiente manera: una sustitución de impuestos nacionales que cambie la mezcla entre impuestos coparticipados y otros recursos nacionales no coparticipados, de tal forma que a igual recaudación bruta nacional, aumente la recaudación de impuestos coparticipados, debē ser neutralizada en --- cuanto a sus efectos sobre la coparticipación recibida por los Gobiernos Locales, a fin de que éstos no se beneficien con un cambio en dicha mezcla.

II.2. Este criterio, como se señaló, es absolutamente novedoso en el régimen argentino; no puede encontrarse ningún antecedente, sea de su aplicación, y ni siquiera de su invocación doctrinaria por el Gobierno Nacional. Siempre, desde su origen en 1935, las leyes de coparticipación federal se han referido 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 de los tributos coparticipados.

II.3. Un análisis de las consecuencias de la aceptación del criterio de -- sustitución y de su aplicación sistemática arroja diversos inconvenientes:

- Se complicaría enormemente el régimen, introduciendo una notable inestabilidad y falta de previsibilidad; al pasar de un sistema de coparticipación de la recaudación efectiva a un sistema de co participaci3n de una recaudaci3n potencial, plantearía -entre otros ejemplos- los ajustes para tomar en cuenta el efecto de las

//

//

desgravaciones impositivas sobre los impuestos coparticipados decididas unilateralmente por el Gobierno Nacional; los cambios en las alícuotas y/o bases imponibles de los impuestos al comercio exterior; la diferente proporción de utilización de tributos vs. uso del crédito; el nivel del déficit fiscal; etc.

- De aplicarse este criterio de compensación, debería respetarse la simetría. Así como en este caso se ha tratado de compensar a la Nación por el cambio en la mezcla, deberían analizarse todos los casos anteriores (o posteriores) en que los Gobiernos Locales han perdido como consecuencia de cambios en dicha mezcla. A título de ejemplo, la creación del FONAVI representó en su momento un cambio en la mezcla entre tributos coparticipados y no coparticipados, cuyas consecuencias negativas sobre las provincias no fue nunca compensado por la vía de un aumento de la coparticipación; en cambio, su eliminación ha planteado la invocación asimétrica del criterio de compensación, en favor del Gobierno Nacional.
- La experiencia histórica muestra que las recaudaciones brutas de los impuestos coparticipados han fluctuado intensamente a lo largo de los años, así como la mezcla entre recaudaciones de impuestos nacionales coparticipados y de otros recursos nacionales no coparticipados, sin que nunca se planteara la propuesta de establecer un mecanismo de compensación por dichas fluctuaciones

II.4. La forma de implementar el criterio de sustitución ha significado un problema adicional. Lo lógico -dentro del criterio de sustitución- hubiera sido que la deducción del monto de recaudación con destino al

//

//

Gobierno Nacional como pre-coparticipación, se hubiera fijado en algún porcentaje fijo, que reflejara la parte de la recaudación del IVA que podía atribuirse (en términos netos) al cambio en la mezcla entre impuestos coparticipados y no coparticipados. En lugar de optar por este mecanismo, la Ley N° 22.293 fijó el monto de la deducción por pre-coparticipación según la magnitud de los gastos nacionales en seguridad social y viviendas. Con ello, por primera vez en 45 años 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 la Nación y las Provincias.

- II.5. Lo anotado se agrava si se tiene en cuenta 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 menos aún deseadas por el legislador) de la reforma de 1980.
- II.6. La fijación de la base y de los coeficientes para determinar el monto de la deducción por pre-coparticipación, es particularmente engorroso y puede representar una fuente de conflictos. La fluctuación de las recaudaciones adoptadas como base (recaudación efectiva de aportes patronales para previsión), que puede deberse a múltiples factores, tiene un efecto multiplicativo sobre las deducciones a la coparticipación; a su vez, los coeficientes son determinados por el Poder Ejecutivo Na

//

//

cional, en forma unilateral y discontinua (incluso retroactiva). Debe tenerse en cuenta 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.

- II.7. Los intentos posteriores de corrección, si bien revelan la conciencia creada en el seno del Gobierno Nacional acerca de los problemas planteados y de la necesidad de encontrar fórmulas rápidas de solución, han tendido a complicar aún más el esquema.
- II.8. La Ley N° 22.453, al vincular la compensación a entregar a cada Provincia con el equivalente a la contribución patronal eliminada, significa desde el punto de vista práctico una comunicación mensual por parte de cada una de las 22 Provincias y de la Municipalidad de Buenos Aires al Banco de la Nación Argentina, con sendas "estimaciones", y los posteriores ajustes entre las cifras efectivas y las estimaciones utilizadas; queda abierto también el mismo problema de la auditoría de dichas cifras, cada una de las cuales interesa ahora tanto a la Nación como a cada Provincia. Aparte de complicar el régimen, la corrección intentada 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, deducciones para gastos que asumen así prioridad absoluta, sean gastos nacionales o provinciales.
- II.9. La garantía de coparticipación para 1981, si bien también responde al deseo del Gobierno Nacional de paliar el problema creado a los Gobier

//

//

nos Locales, adolece de diversos problemas. Es esencialmente transitorio, ya que está previsto únicamente para el año 1981. No es automático, sino que se instrumenta a través de aportes del Tesoro Nacional. No tiene ninguna base legal, sino simplemente un compromiso de la Nación. Está fijado en valores nominales, sin que se conozca si serán ajustados en función de la verdadera evolución inflacionaria durante el ejercicio. No se conoce el cronograma de aportes a lo largo del año. Es insuficiente, pues su monto no alcanza a compensar las pérdidas registradas por los Gobiernos Locales como consecuencia de la Ley N° 22.293.

III.- Efectos cuantitativos de la reforma

III.1. En términos sintéticos, se puede apreciar la evolución (a precios constantes) de los montos de recaudación del total de impuestos coparticipados y del conjunto asignado a los Gobiernos Locales (incluye Provincias, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Territorio Nacional de Tierra del Fuego y Fondo de Desarrollo Regional):

Año	Total de Impuestos Coparticipados (Millones \$ 1960)	Coparticipación Gobiernos Locales (Millones \$ 1960)	% Gob. Locales
			Total
1977	1,380,3	738,5	53,5
1978	1,221,4	653,4	53,5
1979	1,199,9	642,0	53,5
1980	1,451,7	695,6	47,9
1981 (Pre sup.)	1,862,0	659,3	35,4
<u>1981</u> 1977	+ 34,9 %	- 10,7 %	

//

Mientras la recaudación total en 1981 es superior en 35 % a 1977, los montos asignados a los Gobiernos Locales son inferiores en 11 %.

III.2. Más claro queda aún el efecto al comparar los montos absolutos con la actividad económica global:

	(en % del P.B.I.)		
Año	Total Impuestos Coparticipados	Coparticipación Gobierno Nacional	Coparticipación Gobiernos Locales
1977	7,23 %	3,36 %	3,87 %
1978	6,63 %	3,08 %	3,55 %
1979	6,01 %	2,80 %	3,21 %
1980	7,28 %	3,79 %	3,49 %
1981 (Presup)	8,89 %	5,74 %	3,15 %

Puede observarse que en 1980 los Gobiernos Locales han recibido un 9,8 % menos que el nivel de 1977 (3,49 % del PBI en 1980 vs. 3,87 % en 1977), en tanto que en 1981 se registra una nueva caída del 9,7 % (3,15 % del PBI vs. 3,49 % del PBI) comparado con el año 1980. Por lo tanto la caída acumulada en 1981 respecto a 1977 alcanza a 18,6 % en términos de la relación de la coparticipación recibida por los Gobiernos Locales con el PBI.

Dado que los montos previstos como transferencias del Tesoro Nacional a los Gobiernos Locales en concepto de garantía de la coparticipación 1981 sólo alcanzan a 0,19 % del PBI, la caída señalada solo es amortiguada parcialmente por dicho mecanismo de garantía.

//

//

Cuantificación de la pérdida en el año 1980.

III.3. La pérdida experimentada por los Gobiernos Locales en 1980, debido a la reforma que comenzó a tener impacto en los últimos dos meses de dicho año, puede estimarse entre el 10,4 % (tomando como patrón de referencia la distribución de la Ley N° 20.221) y el 8,1 % (tomando como patrón la distribución de la Ley N° 20.221 aplicada sobre la recaudación 1980 reducida para eliminar los efectos netos de la reforma). Para el último bimestre de 1980, la pérdida se estima entre el 44 % y el 37 %, según los respectivos métodos.

III.4. El cálculo precedente resulta particularmente ilustrativo para evaluar la garantía de coparticipación federal brindada por el Gobierno Nacional con vigencia para 1981, ya que el monto básico garantizado corresponde a la coparticipación efectivamente recibida en 1980, la cual -como se acaba de ver- registra ya una pérdida de consideración.

Cuantificación de la pérdida en el año 1981

III.5. Para cuantificar la pérdida experimentada por los Gobiernos Locales en 1981 se comparan los resultados de cinco distribuciones alternativas, tomando siempre como base las cifras del Presupuesto Nacional de 1981:

- (I) - Aplicación de la Ley N° 20.221 original;
- (II) - Aplicación de la Ley N° 20.221 corregida por el aumento de recaudación debido a la reforma de 1980;
- (III) - Aplicación de la Ley N° 22.293 (Seguridad Social Nacional y FONAVI);
- (IV) - Aplicación de las Leyes N° 22.293, N° 22.451 (eliminación de la coparticipación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y reducción del coeficiente --

//

//

para FONAVI) y N° 22.453 (Seguridad Social de Gobiernos Locales); y

- (V) - Situación (IV) corregida por los Aportes del Tesoro Nacional previstos para 1981 en concepto de garantía de coparticipación federal.

Centrando el análisis en el total recibido por el conjunto de Gobiernos Locales en cada una de las alternativas (el total de recaudación de impuestos coparticipados es siempre el mismo, 48,8 billones de pesos):

	Miles de millones de \$ de 1981	%	%
I. Ley N° 20.221	26.132,2	<u>100,0</u>	
II. Ley N° 20.221 (corregida)	21.833,4	83,5	<u>100,0</u>
III. Ley N° 22.293	16.388,2	62,7	75,1
IV. Presupuesto 1981	17.293,9	66,2	79,2
V. Presupuesto 1981 más garantía coparticipac.	18.366,3	70,3	84,1

Tomando como patrón de comparación la distribución según la Ley N° 20.221 original (Alternativa I), puede estimarse en el 30 % la pérdida sufrida por los Gobiernos Locales (7,766 billones de pesos de 1981). El impacto inicial, dado por la Ley N° 22.293 (Alternativa III) fué superior, con una pérdida de 37 % (9,744 billones). Esta

//

//

pérdida de 9,744 billones se redujo a 8,838 billones por la incorporación de las Cajas de Previsión provinciales, y a 7,766 billones por la garantía para 1981. De cualquier manera, puede observarse que las sucesivas compensaciones solo amortiguaron un 20 % de la pérdida inicial.

De adoptar como patrón de comparación la distribución según la Ley N° 20.221 corregida por el aumento de recaudación (Alternativa II), la pérdida de los Gobiernos Locales alcanza al 16 % (3,467 billones de pesos de 1981). En este caso, el impacto inicial, con la Ley N° 22.293 (Alternativa III) era del 25 % (5,445 billones); esta pérdida de 5,445 billones se redujo a 4.540 billones con la inclusión de las compensaciones a las Cajas de Previsión provinciales, y a 3,467 billones con la garantía para 1981; este conjunto de compensaciones para 1981 alcanza a amortiguar el 36 % de la pérdida inicial, dejando sin cubrir el 64 % restante.

Es importante señalar que las estimaciones de pérdida de los Gobiernos Locales son de mínima, ya que este estudio está centrado en los aspectos estructurales del problema. Las pérdidas coyunturales son más graves aún, pudiéndose a título de ejemplo mencionar dos factores:

- (a) - en los cálculos se computa el total previsto para todo el año 1981, pero en realidad hasta la aprobación del Presupuesto 1981, el FONAVI continuó recibiendo montos en proporción al coeficiente inicial (47,73 % de los aportes personales jubilatorios) en lugar del nuevo coeficiente para 1981, que fundamenta las previsiones para todo el año (20,77 %). El exceso de fondos recibido por el FONAVI deberá ser compensado a lo largo del año, pero desde el punto de vista de los Go-

//

//

biernos Locales, las pérdidas en los primeros meses de 1981 son superiores a las reflejadas en las previsiones presupuestarias que sirvieron de base al análisis precedente;

- (b) - los montos previstos para Aportes del Tesoro Nacional para garantía de la coparticipación en 1981 han sido fijados en valores nominales, con una hipótesis de crecimiento de los precios del 66 % entre 1980 (promedio) y 1981 (promedio); un ritmo efectivo superior al supuesto significaría una brecha mayor en valores nominales a cubrir, ignorándose si en tal caso el Gobierno Nacional redefiniría los montos a girar a los Gobiernos Locales con dicha finalidad.

IV. Otros factores que afectan a la distribución primaria de la coparticipación.

- IV.1. La Ley N° 22.293 y posteriores reformas al sistema de coparticipación, replantean el tema de la distribución primaria de la coparticipación federal, o sea la asignación de fondos entre la Nación y las Provincias. El análisis no queda completo si no se trata de identificar otros factores que recientemente hayan podido afectar -- las decisiones vinculadas con la distribución primaria. En el Estudio, por su importancia, se han señalado dos factores: la transferencia de servicios nacionales a las provincias sin transferencia correlativa de recursos para financiarlos, y las limitaciones al poder tributario de los Gobiernos Locales como consecuencia de decisiones del poder central.

//

//

- IV.2. Una cuantificación tentativa de los montos totales de servicios nacionales transferidos a los Gobiernos Locales entre 1978 y 1980 permiten ubicar los mismos en un equivalente de 4,1 billones de pesos de 1981 (excluyendo aportes a Ferrocarriles y a Vialidad Nacional) y de 5,4 billones (en total, incluyendo dichos aportes). En términos del PBI, dichos montos representan el 0,83 % del PBI (excluyendo aportes a Ferrocarriles y a Vialidad Nacional) y 1,08 % del PBI (incluyendo dichos aportes).
- IV.3. Como puede apreciarse, se trata de montos considerables, que necesariamente deben tenerse en cuenta dentro del contexto de la decisión concerniente a modificaciones en la distribución primaria de la coparticipación. Para contar con una idea relativa, el importe necesario para compensar las transferencias de servicios nacionales de 1978 a 1980 en la hipótesis restrictiva (excluyendo los aportes para Ferrocarriles y Vialidad) alcanzaba al 26 % de la coparticipación prevista para 1981. Si se adopta la hipótesis más amplia, incluyendo dichos aportes, el aumento de los montos de coparticipación recibidos por los Gobiernos Locales en 1981 debería incrementarse en 34 %.
- IV. 4. Es importante hacer notar que tres cuartas partes (74 %) de los servicios nacionales transferidos en sentido estricto, corresponden a educación primaria y a salud, dos gastos de alta prioridad y gran rigidez.
- IV. 5. Respecto a las limitaciones al poder tributario de los Gobiernos Locales, puede notarse que el régimen de coparticipación federal de impuestos ha significado en la práctica, una limitación estructural muy

//

//

importante para la política tributaria de los Gobiernos Locales, derivada de la absorción por parte del Gobierno Nacional a través de dicho régimen, de los tributos de mayor importancia y recaudación. Pero en los últimos años puede advertirse una tendencia a restringir aún más las limitadas posibilidades restantes de los fiscos locales en términos de fuentes de recursos.

IV.6. A título de ejemplo importante, puede mencionarse el caso de los impuestos locales sobre los ingresos brutos, el tributo provincial más importante en términos de recaudación. Por recientes directivas emanadas del Gobierno Nacional, los Gobiernos Locales se han visto obligados a un replanteo completo de la estructura de dicho impuesto, -- llevándolo a uno sobre los consumos que grave únicamente las etapas de comercio mayorista y de comercio minorista y servicios; la implementación es gradual, con un cambio anual en las alícuotas con culminación en el año 1985. Esta política impulsada por el Gobierno Nacional, de continuar aplicándose, significará problemas importantes tanto en las recaudaciones efectivamente percibidas por los Gobiernos Locales, como en los problemas de administración tributaria que deberá resolver.

IV.7. Otro ejemplo está dado por la reciente decisión del Gobierno Nacional que propicia la eliminación de gravámenes sobre el consumo industrial de energía eléctrica; no se han contemplado mecanismos para compensar financieramente las pérdidas de recaudación que dicha política significa para los Gobiernos Locales. A nivel de municipios, también puede citarse ejemplos, tales como la restricción de tasas municipales sobre recursos naturales no renovables (v.g. extracción de piedra caliza).

//

//

IV.8. La confluencia de estas tendencias, de larga data, que han tenido como consecuencia el asfixiamiento de las posibilidades de utilización de recursos tributarios locales propios, deben contemplarse dentro de un cuadro más general en el cual la Nación ha terminado absorbiendo las posibilidades de utilización del crédito, sea interno como externo, sin que los Gobiernos Locales puedan recurrir a dicha vía para la solución de sus problemas financieros. En estas condiciones, la base financiera de los Gobiernos Locales se torna insuficiente para hacer frente a la prestación adecuada de los servicios actualmente a su cargo más los requerimientos de recursos para hacer frente a las nuevas necesidades derivadas de una correcta política de descentralización de funciones. Esta circunstancia subraya el papel decisivo que revisten las decisiones sobre el régimen de coparticipación federal de impuestos como prácticamente único mecanismo importante de instrumentación de un sistema más equilibrado de coordinación financiera en un régimen federal de gobierno.

V. Propuestas concretas para solucionar los actuales problemas, y cuantificación tentativa de los efectos de las propuestas.

V.1. Criterios básicos del replanteo.

Puede resultar útil, previo al análisis de diversas propuestas, reasumir los criterios básicos que deben guiar el replanteo del sistema de coparticipación federal de impuestos.

1. El replanteo es necesario, dada la situación actual producida como consecuencia de reformas en el sistema de coparticipación federal, a partir de la Ley N° 22.293 en 1980, que no previeron adecuadamen-

//

//

te los efectos que la reforma tendría sobre el delicado equilibrio de un sistema con 45 años de antigüedad y con un desarrollo histórico que refleja un avance sostenido con interrupciones esporádicas. No se entra a juzgar la conveniencia desde el punto de vista de política tributaria de la iniciativa nacional de sustituir las contri buciones patronales de seguridad social y FONAVI por un aumento del IVA, junto con la eliminación de otros tributos menores; aquí solo se afirma que la incidencia de dicha reforma tributaria nacional so bre el sistema de coparticipación no fue maduradamente analizada, y a dado origen a una serie de disposiciones posteriores que, si -- bien inspiradas en el deseo de amortiguar los efectos negativos sobre las provincias, han ido complicando cada vez más la situación, tornándolo inestable, incierto e inadecuado. Hoy se ha llegado a una situación que requiere de información mensual por parte de 24 organismos diferentes, que además de suministrar datos que deber-- rían ser independientemente auditados -ya que inciden significati-- vamente en la distribución de fondos equivalentes a más del 8 por ciento del PBI-, deben efectuar compensaciones también mensuales, distribuidas dentro del mes entre el 10 y el 20, además de adicio-- nales en enero y julio que deben ser compensados en febrero y agos-- to, sin tener en cuenta compensaciones con carácter retroactivo por cambios en coeficientes con vigencia por un solo año pero aprobados con posterioridad a la fecha de comienzo de aplicación. La pérdida experimentada por el conjunto de Gobiernos Locales, que puede esti-- marse entre el 16 % y el 30 % según diversos métodos, es muy sustan-- cial, y altera totalmente el equilibrio de las finanzas públicas -- provinciales al coincidir con un período (1978-1980) en que los go-- biernos locales recibieron transferencias de servicios nacionales que hubieran justificado un aumento de los índices de distribución

//

//

de la coparticipación como mínimo del 26 %; de estos servicios -- transferidos, tres cuartas partes corresponden a educación primaria y a salud.

2. El replanteo es urgente, tanto por la magnitud de las pérdidas cuantitativas señaladas, como por la confusión creada y la alta inestabilidad de las relaciones financieras entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales, situación que no solamente perjudica a éstos y a los cruciales servicios a su cargo, sino también a aquél como responsable final de todo el Sector Público Argentino.
3. El replanteo debe ser integral, permitiendo encauzar el problema sin nuevas improvisaciones, en forma madurada, hacia una situación de equilibrio en el mediano plazo. Si bien en este terreno no existen soluciones definitivas, ya que la dinámica de las relaciones Nación-Provincias es demasiado fluída como para pretender tal cosa, sí debe el legislador actuar con sentido de previsión para estructurar, en función de los datos disponibles y de una razonable proyección, un régimen que no necesite ser alterado sustancialmente dentro de un corto período.
4. El replanteo debe ser realista, arribando a una propuesta concreta que sea de clara comprensión, de simple instrumentación y de equitativa distribución de cargas en el tiempo.

V.2. Análisis de propuestas alternativas

Muy sintéticamente, las propuestas analizadas son las siguientes:

//

//

Propuesta I:

Regreso a la Ley N° 20.221 original; cada Gobierno atiende la financiación del Sistema de Seguridad Social para sus respectivos empleados; el financiamiento del Sistema de Seguridad Social para los empleados de Empresas, debe ser buscado por el Gobierno Nacional sin afectar la distribución primaria del régimen de coparticipación.

Propuesta II:

Igual que la Propuesta I, con una única diferencia: del monto de recaudación total de impuestos coparticipados, se deduce un porcentaje fijo (del 16,45 %) con destino al Gobierno Nacional, en concepto de compensación por el aumento de recaudación neta de impuestos coparticipados atribuido a la reforma de 1980; el resto (83,55 %) se distribuye entre Nación y Provincias según la Ley N° 20.221.

Propuesta III:

Igual que Propuesta II, pero se agrega un monto de compensación del Gobierno Nacional a los Gobiernos Locales, equivalente a los servicios nacionales transferidos en el período 1978/1980, que según estimaciones alternativas alcanzas a 5,4 billones de pesos de 1981 (compensación total) o a 4,1 billones de pesos de 1981 (compensación restringida).

Los resultados de la cuantificación, para 1981, de las tres propuestas, y su comparación con la situación actual, pueden resumirse de la siguiente manera:

COMPARACION ENTRE PROPUESTAS I a III, Y SITUACION ACTUAL

	Total	Gobierno Nacional	Gobierno Locales	% G.Nac.	% G.Loc.
Propuesta I - Ley N° 20.221	48,8 (8,89)	22,7 (4,14)	26,1 (4,75)	46,5	53,5
Propuesta II - Ley N° 20.221 corregida por aumento de recaudación.	48,8 (8,89)	27,0 (4,92)	21,8 (3,97)	55,3	44,7
Propuesta III - Compensación total	48,8 (8,89)	21,6 (3,93)	27,2 (4,96)	44,2	55,8
Propuesta III - Compensación restringida.	48,8 (8,89)	22,9 (4,17)	25,9 (4,72)	46,9	53,1
Situación actual: con garantía.	48,8 (8,89)	30,4 (5,55)	18,4 (3,34)	62,4	37,6
Situación actual: sin garantía.	48,8 (8,89)	31,5 (5,74)	17,3 (3,15)	54,6	35,4

En billones de pesos de 1981 (entre paréntesis, en % del P.B.I.).

//

El movimiento desde la situación actual sin garantía (3,15 % del PBI) a la Propuesta II (3,97 % del PBI), significaría neutralizar la pérdida experimentada (0,82 % del PBI) por los Gobiernos Locales por la insuficiencia del aumento de recaudación total de impuestos coparticipados para compensar la eliminación de aportes patronales de seguridad social y FOMAVI; el mecanismo de garantía para 1981, que solo neutraliza el equivalente a 0,19 % del PBI, deja sin cubrir el 77 % de la pérdida de los Gobiernos Locales, a más de representar un mero mecanismo de emergencia con efectos transitorios únicamente para 1981.

Si ahora se considera el movimiento desde la situación actual sin garantía (3,15 % del PBI) hasta la Propuesta I (4,75 % del PBI), la mejora de los Gobiernos Locales (1,60 % del PBI) puede desdoblarse en dos factores: (a) - la compensación por la pérdida debida a la in suficiencia del aumento del IVA (0,82 % del PBI) y (b) - la compensación por transferencia de servicios nacionales a los Gobiernos Locales entre 1978 y 1980, que como mínimo puede estimarse en el equivalente a 0,83 % del PBI.

Como las Propuestas III (compensación total) y III (compensación -- restringida) arrojan valores similares o superiores para los Gobier-- nos Locales que la Propuesta I, se considerará a esta última como la propuesta final. Pero en el punto siguiente, y como Propuesta IV, se propondrá un mecanismo más suave de transición desde la situación ac-- tual a la Propuesta I recomendada como meta.

//

//

V.3. Propuesta IV: Transición desde la situación actual a la Propuesta.

Dado los problemas por las que atraviesan las finanzas del Gobierno Nacional, ha parecido realista intentar una aproximación cuantitativa a la Propuesta I a partir de la situación actual que distribuya a lo largo del tiempo la compensación a los Gobiernos Locales de las pérdidas experimentadas como consecuencia del proceso de transferencia de servicios nacionales (años 1978 a 1980) y de la reforma de la Ley N° 20.221 (1980 y 1981). Esta alternativa supone un esfuerzo de los Gobiernos Locales como contribución al reordenamiento de las finanzas públicas del Gobierno Nacional, pero apuntando a una meta de reestablecimiento del equilibrio que debe primar en los mecanismos de coordinación financiera entre los diferentes fis-

cos.

Para ello, se ha postulado un período de cuatro años en los cuales completar el ajuste, partiendo de una reforma para el año inicial consistente en la Propuesta (deducción para la Nación de un porcentaje fijo del monto recaudado, previo a la aplicación de los índices de distribución primaria) con un porcentaje del 15 % como pre-coparticipación; este porcentaje se disminuye al 10 % en el año siguiente, al 5 % en el posterior para en el año final del proceso de transición llegar al régimen pleno de la Ley N° 20.221 original.

En esta propuesta IV los montos de coparticipación del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Nacionales evolucionarían en términos absolutos (a moneda constante) y del PBI (se supone un aumento de las recaudaciones de impuestos coparticipados del 5% anual promedio):

//

	Año 1981	Año 1982	Año 1983	Año 1984
<u>En valores reales</u>				
Gobierno Nacional	26,633	26,592	26,482	26,293
Gobiernos Locales	22,212	24,695	27,370	29,395
<u>En porcentajes</u>				
Gobierno Nacional	54,5 %	51,8 %	49,2 %	46,5 %
Gobiernos Locales	45,5 %	48,2 %	50,8 %	53,5 %
<u>En relación al PBI.</u>				
Precoparticipación	1,33 %	0,89 %	0,44 %	---
Coparticipación	7,56 %	8,00 %	8,45 %	8,89 %
- Gobierno Nacional	3,52 %	3,72 %	3,93 %	4,14 %
- Gobiernos Locales	4,04 %	4,28 %	4,52 %	4,75 %

El proceso de transición da tiempo al Gobierno Nacional al reajuste de su cuadro financiero, manteniendo prácticamente constante en valores reales los montos recibidos por coparticipación durante dicho lapso; completado el reajuste, los montos de coparticipación del Gobierno Nacional continuarán creciendo pari passu con el crecimiento de la recaudación bruta de los impuestos coparticipados.

APENDICE

SELECCION DE 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).
Extracto 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.

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 1° 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 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, 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
Liamii 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° 18.037 (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 Nacio-
----- nal de Recaudación Previsional queda facultada pa-
ra emitir diariamente libranzas contra el Banco de la Nación Ar-
gentina, del 10 al 20 de cada mes, por el importe, que podrá acu-
mularse 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 Pre-
visional, deduciendo automáticamente su importe de la participa-
ción de la Nación en el producido total de los impuestos coparti-
cipados antes de que la misma sea acreditada a la Tesorería Gene-
ral de la Nación.

En caso de que los fondos coparticipados disponibles resul-
taran transitoriamente insuficientes, el Banco de la Nación Ar-
gentina debitará la diferencia a las cuentas de la Tesorería Ge-
neral de la Nación, la que arbitrará las medidas necesarias para
que dichas cuentas queden cubiertas en el día a través de los di-
versos mecanismos de financiamiento a su disposición, coordinan-
do con el Banco Central de la República Argentina quien deberá
adoptar las medidas para que dentro del mismo plazo quede cubier-
ta la diferencia.

ARTICULO 5°.- A partir del mismo mes en que se ponga en vigencia
----- la generalización y modificación de tasas del Im-
puesto 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 Im-
puesto al Valor Agregado el porcentaje establecido en el artícu-

//

//

lo 2° se elevará al Ciento Ochenta y Seis con 22/100 por ciento (186,82 %) correspondiendo al 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 Im-
puesto al Valor Agregado, se deducirán del monto total recauda-
do por los gravámenes a que se refiere la presente ley, los im-
portes 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 adhe-
sión expresa de cada una de las provincias la que será comunica-
da al Poder Ejecutivo Nacional por conducto del Ministerio del In-
terior y con conocimiento del de Economía.

Si transcurridos noventa (90) días a partir de la fecha a qu
se refiere el párrafo precedente, alguna provincia no hubiera co-
municado 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 corres-
ponderá 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.

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 está 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 no 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 1º.- La Tesorería General de la Nación anticipará mensua-
-----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 2º.- 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 3º.- 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 1º.-

ARTICULO 4º.- 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 5º.- 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 LOUIS	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 provisional 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 provisional 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 ar ----- tículo 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 regimenes 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 regimenes.

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 aunque 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 poli-
cía 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 co-
participables transferidos a los Gobiernos Provinciales y a la
Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, a los efectos de fi-
nanciar transitoriamente el sistema que se implementa por la pre-
sente ley, serán cancelados mediante los ajustes y compensacio-
nes que correspondan por aplicación de la misma.

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

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

(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.

BUEENOS 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 nitidamente 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 si-gue 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 regimenes 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.

//

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 o- chenta y dos centésimos por ciento (186,82 %), 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 repartas 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