

31265

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

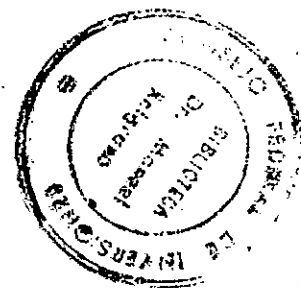
ESTUDIO DE LA INCIDENCIA
EN LAS FINANZAS PROVINCIALES
MOTIVADAS POR LA MODIFICACION INTRODUCIDA
AL REGIMEN DE COPARTICIPACION FEDERAL
DE IMPUESTOS EN VIRTUD DE LA LEY 22293

ANALISIS Y PROPUESTAS

6
H. 23211
H. 32 ce

H. 23211
H. 2021
H. 200

JUNIO DE 1981



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.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 |

CAPÍTULO 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 PROPIESTAS.

| | | |
|------|---|-----|
| 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

1.1. INTRODUCCION

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

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

///

///

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

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

///

///

(puntos 1.3. a 1.7.), los cuales han sido delimitados utilizando como límites los momentos en que se produjeron cambios significativos en el régimen/ respecto a la distribución primaria: 1935 (iniciación del régimen), 1947 / (Ley N° 12.956), 1959 (Ley N° 14.788), 1967 y 1973 (Ley N° 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 distribución 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 sastifacer 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 contribuc'ones directas por tiempo determinado y propor- cionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defen

///

///

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

Establecida la Constitución Nacional, durante más de tres décadas / el arreglo inicial pareció satisfactorio. Recién la crisis financiera y política de 1890 obligó al primer cambio importante en la distribución efectiva de poderes tributarios. Los recursos aduaneros, que representaban cuatro quintas partes de los recursos ordinarios del Gobierno Nacional, quedaron / afectados por la crisis del sector externo, en momentos en que se interrumpía 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

///