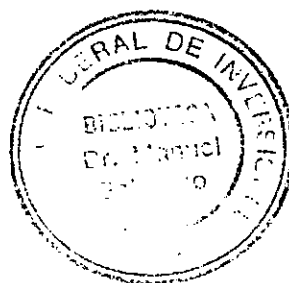


O/N. 2021  
M11a  
I

40402

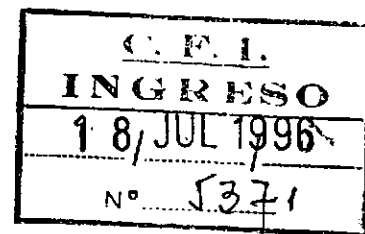
## PRIMER INFORME DE AVANCE



ANALISIS DEL TRATAMIENTO DE LA  
FUTURA LEY DE COPARTICIPACION  
FEDERAL EN LA COMISION ESPECIAL  
DEL SENADO DE LA NACION

CR. JORGE MAISANO

O/N 2021  
M11a  
I  
2404



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES:

Tengo el agrado de dirigirme a Uds. con el objeto de elevar cuatro (4) ejemplares del Primer Informe de Avance en cumplimiento del contrato de obra, expediente N°3153, firmado el 3 de julio del presente año entre el Señor Secretario General, ING° Juan Jose Clácer, y el que suscribe.

Dado que el contrato de obra fue firmado el día 3 de julio de 1996 (me fue comunicado el 5 del mismo mes) y que por anexo IV se estableció el cronograma de entrega de los informes, donde consta que el primer informe de avance lo debía presentar en una fecha anterior a la de la firma del contrato 30 de junio de 1996, solicito por esta única vez se me exepitue de la penalidad incluida por la cláusula décima segunda - mora en el cumplimiento de las obligaciones -.

La aceptación por parte del Consejo Federal de esta solicitud no implica el corrimiento del cronograma original, en lo que hace a la presentación de los demás informes.-

Saludo a Uds. muy atentamente.-



Cdor. JORGE A. MAISANO

## CONTENIDO

### Primera Parte

En este sector se desarrolla un análisis sintético de las posturas del primer panel de expositores.

Previamente, un detalle cuantitativo de lo que pasó en el último año 1995 que sirvió a la Comisión Especial como encuadre de las discusiones previas.-

### Segunda Parte

En el anexo bibliográfico se incluyen tanto documentos históricos, (informe hecho por el autor) como actuales que dieron a la Comisión Especial el marco del conocimiento general para comenzar el análisis, discusión y elaboración del futuro proyecto.-

Asimismo se agregarán todos aquellos documentos entregados por los expositores que se consideran de interés.-

Por Resolución del Senado de la Nación Argentina, se crea una Comisión Especial que tendrá a su cargo el estudio y consideración del Proyecto de Ley Convenio / que conformará el nuevo Régimen Constitucional de Coparticipación Impositiva, según lo dispuesto por el Artículo 75, inc. 2º y la Disposición Transitoria Sexta de la Constitución Nacional. Asimismo, esta Comisión Especial también considerará el Proyecto de Ley que reglamentará el Organismo Fiscal Federal y estudiará el acuerdo que deberán suscribir la Nación y la Ciudad de Buenos Aires para fijar los recursos que remitirá automáticamente para financiar las competencias, servicios y funciones que le transfiera la Nación, como consecuencia de la autonomía de la Capital Federal.

Con el objetivo de que la Comisión Especial pudiera contar con la opinión de funcionarios y personalidades que tengan que ver con este tema, se diseñó un / plan de labor de reuniones a desarrollar:

- Reunión con Gobernadores de provincias, y/o representantes;
- Reunión con Jefe de Gabinete y/o representantes;
- Reunión con Ministro de Economía y/o funcionarios en quien delegue la representación; funcionarios de la respectiva cartera;
- Reunión con Ministro del Interior y/o representantes: (Secretaría de Relaciones Económicas con las Provincias);
- Reunión con el Secretario General de la Comisión Federal de Impuestos;
- Reunión con distintos Colegios de Profesionales para canalizar inquietudes afines;
- Reunión con miembros del Poder Judicial;
- Reunión con el Subsecretario de Presupuesto de la Nación para determinar / las necesidades financieras de la Nación por gastos de funcionamiento del / Estado Nacional;
- Reunión con juristas y profesionales idóneos.



## HISTORIA RECIENTE - AÑO 1995

Con el objetivo de establecer con claridad lo que había pasado durante el año 1995 en el comportamiento del Régimen de Coparticipación Federal, en el seno de la Comisión Especial se gestó la información volcada en el Cuadro I - en el que se establecen los niveles de recaudación de los principales impuestos que conforman la masa de coparticipados y su destino a los distintos beneficiarios del sistema.

En el Cuadro II, se vé con claridad los importes que cada una de las jurisdicciones, Nación y el conjunto de Provincias, reciben en forma definitiva de la Coparticipación Federal. A su vez cuando se trata del sector Provincias, se especifica aquellos recursos que llegan de libre disponibilidad y aquellos que son afectados.

Estos cuadros fueron necesarios en virtud de la gran confusión de cifras en que nos encontrábamos y la necesidad de afrontar las reuniones con una base numérica / lo más aceptable posible que permitiera hablar el mismo idioma.

## CUADRO I

REGIMEN DE COPARTICIPACION FEDERALRecaudación - DestinoAño 1995

en millones de pesos Dio.1995

RECAUDACION BRUTA	25.397	100
GANANCIAS	6.302	24,8
IVA	15.802	62,2
INTERNOS UNIF.	2.082	8,2
RESTO	1.211	4,8
AFECTACIONES	1.065	4,2
FINANCIAMIENTO A OTROS REGIMENES	7.506	29,6
GANANCIAS (36)	<u>2.268</u>	<u>8,9</u>
SEGURIDAD SOCIAL (20)	1.260	5,0
CONURBANO BS.AS. (10)	630	2,5
MINISTERIO INTERIOR (2)	126	0,5
PROVINCIAS (4)	252	1,0
IVA (11)	<u>1.623</u>	<u>6,4</u>
SEGURIDAD SOCIAL (11)		
PROVINCIAS	<u>549</u>	<u>2,2</u>
DEFICIT - SUMA FIJA		
MASA COPARTICIPABLE (15)	<u>3.066</u>	<u>12,0</u>
SEGURIDAD SOCIAL Y DOI		
NACION	7.059	27,8
PROVINCIAS	<u>9.766</u>	<u>38,5</u>
. LIBRE DISPONIBILIDAD	8.267	32,6
. TRANSF. SERVICIOS	1.331	5,2
. MINISTERIO INTERIOR	168	0,7

Cr. Jorge A. Malsano

## CUADRO II

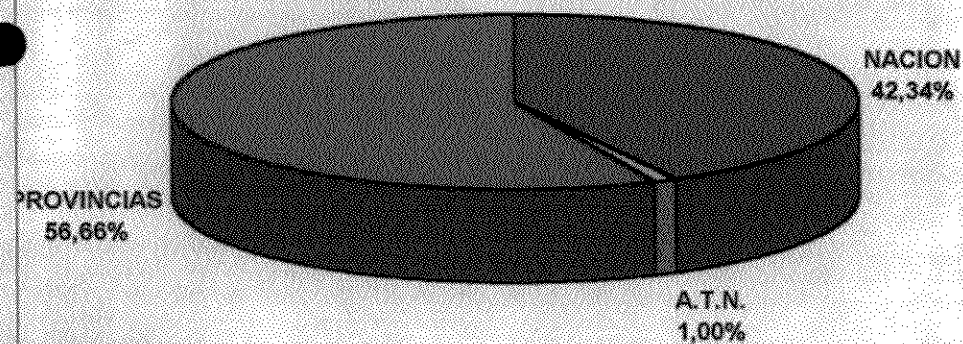
REGIMEN DE COPARTICIPACION FEDERALRelación Nación - ProvinciasAño 1995

en millones de pesos Dic.1995

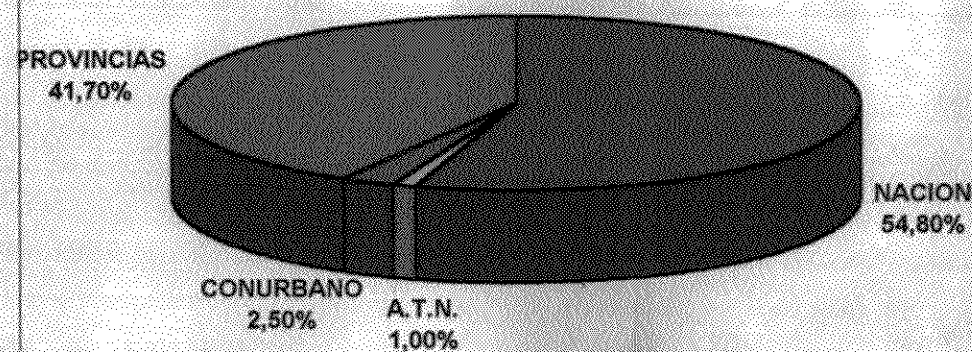
COPARTICIPACION BRUTA	25.397	100
<b>N A C I O N</b>	<u>13.911</u>	<u>54,8</u>
COP. FEDERAL	7.059	27,8
AFECTACIONES	1.065	4,2
SEGURIDAD SOCIAL	5.787	22,8
<b>P R O V I N C I A S</b>	<u>10.855</u>	<u>42,7</u>
COP. FEDERAL (Libre disponibilidad)	8.267	32,6
AFECTADOS (Educación, Salud, Vialidad, Caja Prev.)	1.745	6,9
COBERTURA DEFICIT (suma fija)	549	2,2
MINISTERIO INTERIOR (discrecional)	294	1,1
CONURBANO BS. AS.	<u>630</u>	<u>2,5</u>

Cr. Jorge A. Mainano

### LEY N° 23.548



### RELACION FINANCIERA Nación-Provincias Año 1995



## COMENTARIOS AL CUADRO

La Ley N° 23.548 que distribuye los impuestos que forman la masa coparticipable, establece para el conjunto de las Provincias el 56,66 %, sin tomar Tierra / del Fuego, pues en ese momento no tenía status de Provincia, para la Nación el / 42,34 % y para el Ministerio del Interior el 1 % (destinado al Aporte del Tesoro Nacional, que vuelve a las Provincias).

Como resultante de la firma de los Pactos Fiscales I y II la realidad indica / que las Provincias, por todo concepto, reciben el 42,7 %, pero de libre disponibi / lidad solamente reciben el 35,9 %, el 6,9 % restante vá afectado para cubrir las transferencias de servicios realizadas durante el año 1992 (Educación y Salud) y la cobertura de la Coparticipación Vial.

Estos datos históricos, reales y contundentes, perfilan la futura discusión en la diferencia entre lo que las Provincias tendrían que recibir y lo que realmen / te reciben, este "Botín de Guerra" alcanza casi a una cifra de \$ 4.000 millones, que comparada con lo que fué el déficit operativo del conjunto de Provincias du / rante el mismo año de análisis, \$ 2.500 millones aproximadamente, prácticamente lo explica todo sin necesidad de mayor comentario.

La actitud solidaria del conjunto de provincias, de extraer de sus propios re / cursos, para financiar el sistema de Seguridad Social ha generado una deuda inter / na que resulta necesario atender. En la próxima Ley de Coparticipación Federal, / la Nación tendría que devolver aquel gasto solidario que se consolidó con la fir / ma de los Pactos Fiscales y permitir que lo que les corresponde a las Provincias en los porcentajes que la futura Ley disponga, coincidan con los importes que / realmente llegan a las mismas.

## COMIENZAN LAS REUNIONES

Durante el mes de Abril, dieron comienzo las exposiciones de diferentes sectores ante la Comisión Especial, la secuencia de las reuniones se van dando de una forma tal que los integrantes de la Comisión vayan teniendo un soporte técnico y doctrinario sobre la materia, trayendo economistas, funcionarios y representantes de distintos sectores con la intención de cubrir todo el abanico ideológico sobre esta materia, con la idea de dejar para la última etapa a los verdaderos actores; tanto los funcionarios del Gobierno Nacional que tengan a cargo este tema como a los Gobernadores Provinciales. Las exposiciones duran entre 10 a 15 minutos y luego se produce el debate. No con el objeto de uniformar las exposiciones, pero sí con el fin de ir tomando posición definitiva en aquellos puntos sustantivos que definirán la próxima Ley, se estableció un temario tentativo que se detalla mas abajo:

- 1.- ¿Cuáles han sido - a su criterio - los principales problemas que ha enfrentado el funcionamiento del Régimen de Coparticipación, desde la Ley 20.221 hasta el presente?
  - Afectaciones específicas de algunos impuestos.
  - Detracciones previas en algunos tributos.
  - Régimen de garantía.
  - Otros (especificar).
- 2.- Defina la composición de la masa coparticipable, que impuestos incluiría.
- 3.- ¿Considera que en la próxima Ley de Coparticipación se debería compensar a las provincias -aumentando su participación en la distribución primaria- en función del costo de los servicios educativos y sanitarios transferidos? / ¿Qué aumento tentativo de porcentaje sugiere? (transferidos en el año 1992).
- 4.-Cuál de las siguientes alternativas le parece la más adecuada?:
  - Régimen único con varios distribuidores (Fonavi, Cop. Viol, Energía, - etc.).
  - Régimen único con distribuidor único.
  - Coexistencia de varios regímenes de funcionamiento separado.
  - Otra alternativa (especifíquela).

- 8-
- 5.- De acuerdo a lo que establece la Constitución Nacional en cuanto a "...la distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto..."
- ¿Lo consideraría como distribuidor primario?
  - ¿Qué porcentaje le otorgaría a la Nación y al conjunto de las Provincias?
- 6.- Con referencia a la distribución secundaria, le parece conveniente:
- Actual sistema de asignación por porcentajes fijos.
  - Asignación por fórmulas.
  - Adjudicación por sumas fijas.
  - Otro (especifique).
- 7.- De la lectura del texto constitucional ¿entiende que el futuro régimen debería contener un sesgo redistributivo?
- EL EXPOSITOR PODRA ALTERAR Y EXTENDERSE A SU CRITERIO.

#### PRIMER PANEL

El primer panel de expositores estuvo integrado, por orden alfabético, por las siguientes personas:

- . ARTANA (Economista de FIEL)
- . BULIT GOÑI (Asesor Jurídico de la C.F.I.)
- . FERNANDEZ (Funcionario del Ministerio de Economía de la Nación)
- . GONZALEZ (Intendente de Resistencia - Chaco)
- . MACON
- . PORTO (investigador de la Universidad de la Plata)

#### COMENTARIOS Y PROPUESTAS - RESUMEN

ARTANA:

- . Que la Nación, mediante algún procedimiento, guarde en calidad de reservas



Los fondos excedentes a los referidos a un cierto nivel de gasto provincial, para aquellas épocas en que el nivel de recaudación o de crecimiento económico prevean una situación de crisis y entonces volcar allí esas reservas.

- . Con respecto a la distribución entre la Nación y las Provincias y las Provincias entre sí, recomienda tomar como distribuidor a los niños en edad escolar.
- . Que el destino de los fondos sea dirigido a los sectores beneficiados directamente, sorteando los caminos tradicionales al respecto.

Resulta muy difícil tener una apreciación veráz y definitiva con respecto a su propuesta, ya que no se quedó al debate final, dónde con las preguntas y respuestas hubiera tenido oportunidad de enriquecer, lo que nos parece una propuesta inviable e incompleta.

BULIT GOÑI.

Exposición esencialmente de tipo jurídica, aclaró conceptos y alcances del artículo/ 75, inc. 2 de la Constitución Nacional que permite vislumbrar el rumbo que debería tener la distribución primaria, además acotó:

- . El término solidario implica tendencia redistributiva.
- . Reclamó un régimen claro sin detracciones de ninguna naturaleza.
- . Es de la idea de un régimen único, admitiendo solamente sistemas complementarios como el Fonavi y la Coparticipación Vial.
- . Por último exaltó la calidad de socios, tanto a la Nación como a las Provincias, y los socios reparten porcentajes y no sumas fijas, fórmulas, etc.

MACON:

En su exposición adelantó los numerosos problemas con que se encontrará la Comisión / Especial para consensuar un nuevo Régimen de Coparticipación Federal, ante la necesidad de fondos de la Nación (para cubrir los déficit de la seguridad social), la in- / franqueable posición de los gobernadores para seguir perdiendo recursos o los intereses políticos de los Legisladores a la hora de tratar este tema.



En definitiva su alocución dejó un futuro incierto y negativo. Coincidió con Artana en buscar un prorrateador que se apoye en los niños en edad escolar como medio / para cumplir con la Constitución Nacional.

FERNANDEZ:

Hizo un prolijo análisis histórico de la Coparticipación Federal arrancando desde / la Ley N° 20.221, si bien fué invitado en forma personal, es el encargado del área en el Ministerio de Economía, que tiene una relación permanente, desde hace más de 20 años, con las Provincias, con lo cual le resultó fácil enmarcar todo este tema / con la relación financiera entre Provincias y Nación, donde la coparticipación es / el ítem dominante.

Su Posición de funcionario del Ministerio de Economía no le permitió definir acabadamente el perfil de la futura Ley. No obstante apuntó a que en la distribución / tendrán que tener una fuerte participación los índices de tipo social.

GONZALEZ:

Fué el único expositor que orientó su discurso a buscar un esquema de transición / hasta el año 2.000.

Su perspicaz olfato de ex-Ministro de Economía y su visión realista de constituyente, le hacen pensar y así lo hizo saber, de que será muy difícil cambiar las cosas abruptamente.

También fué innovadora su posición de que la Comisión Especial sea el campo neutral donde se desarrollen las discusiones entre las partes, nación y provincias, y donde surja el Proyecto definitivo.

En cuanto a su propuesta, se puede resumir en:

- . Los términos que la constitución Nacional dá como solidario y equitativo, los asimila a redistributivo.
- . Solicitó un Régimen automático, claro (sin detracciones previas) e inviolable.
- . Prevee un único régimen con 1 o 2 excepciones (fonavi y Cop. Viol)
- . Derogar las leyes específicas y no sacar más este tipo de norma. Que todos / los impuestos vayan a la masa de coparticipables.

## PORTO:

Su exposición se refirió tanto a la historia de la coparticipación como a la futura ley. Recordemos que junto con el Dr. Nuñez Miñana fué protagonista del estudio más serio y con más datos que se conoce sobre la Coparticipación Federal.

Por lo tanto no es necesario explayarnos sobre lo que dijo de la historia, sino abocarnos a lo que expresó sobre el futuro.

- . Exaltó la calidad de socios de las Provincias, con todos sus derechos y por lo tanto;
- .. Aplicar porcentajes en la distribución primaria.
- \*\* Que el régimen futuro sea inviolable por una de las partes.
- .. Que no haya detracciones previas.
- .. Recomendó que en la distribución primaria se tenga en cuenta el costo de las / transferencias de servicios que la Nación derivó en Provincias en concepto de Educación y Salud.
- . Entiende que del texto constitucional surge una tendencia redistributiva en la distribución.
- . Finalmente, que el régimen sea suficientemente claro, único y automático.

## SEGUNDO PANEL

El segundo panel fué invitada y concurrió la Comisión Federal de Impuestos, por varios motivos, que mas abajo se detallan, había en el seno de la Comisión una gran expectativa por la presencia de la Comisión:

- . Por que está integrada por miembros (generalmente los Ministros de Economía o Secretarios de Hacienda) de todas las Provincias y de la Nación.
- . Porqué con seguridad es el organismo que más ha trabajado en la materia y que / cuenta, además de sus miembros permanentes, con Asesores Jurídicos y Económicos de primer nivel.
- . Porqué durante el año 1995 habían hecho un trabajo recopilando información del conjunto de Provincias.
- . Porqué en definitiva al ser un cuerpo integrante de la Ley, de control y de resguardo de su aplicación seguro tenía mucho que decir de su rica experiencia.

Más allá de un puntilloso análisis jurídico que cubrió el período que vá desde su creación, año 1935, hasta nuestros días, la exposición de la C.F.I. no colmó las expectativas que había generado su participación.

A continuación las principales opiniones y los expositores:

MACRI (Presidente y Representante de Entre Ríos):

- . Manifestó que el debate por la Coparticipación Federal comenzó en Abril de/ 1995, cuando recabaron de las provincias sus posturas sobre determinados temas.

La Comisión Especial no tuvo acceso a un resumen de ese relevamiento.

No obstante prometió:

- .. Remitirá un documento de tipo jurídico, luego que lo aprobara la próxima reunión del Comité Ejecutivo de la C.F.I.
- .. Desea una relación vinculante entre la C.F.I. y la Comisión Especial del Senado dónde haya reuniones permanentes e intercambio de información.

Finalmente expresó como objetivo final en no agotar el análisis de la Coparticipación Federal en la distribución primaria y secundaria ya que es una Ley de efectos múltiples.

ZAPATA (Representante de la Nación - Funcionario del Ministerio del Interior)

Expresa palabras de protocolo, no se expide en profundidad sobre ningún tema en particular y rápidamente cede la palabra.

CASAS (Asesor Jurídico de la Comisión Federal)

Parte de lo que el llama el Punto Fundacional de toda esta materia:

DISTRIBUCION RENTA PUBLICA

FEDERALISMO FISCAL

FEDERALISMO

Luego realiza un profundo análisis histórico y jurídico desde el año 1935 - /  
(1º Ley Convenio) hasta el presente.

Se expone en la Ley 20.221 (año 1973) a lo que considera la primera y única/  
Ley seria en toda la historia, dónde resalta:

- . Primer Régimen Impositivo Unificado.
- . Primera Ley con parámetros racionales.
- .. Población
- .. Brecha de desarrollo
- .. Dispersión de la población.

Principios de lo que debería contener la nueva Ley.

- . Respetar el principio de subsidiariedad.
- .. Hoy hay Federalismo del gasto, pero no del recurso.
- . Libro I - Consejo Federal de Coordinación Financiera.

Este consejo habría que crearlo en oportunidad de la sanción de la nueva Ley /  
y debería estar integrado por el Ministerio de Economía de la Nación y los Minis-  
tros de Economía de todas las Provincias.

Su función principal será el control de la aplicación de la nueva Ley, pero cono-  
ceremos más de su funcionamiento cuando la C.F.I. nos remita el documento jurídi-  
co, tal cuál lo prometió su Presidente.

- . Libro II. El expositor da su posición sobre determinados puntos que debería  
contener la Ley.
- .. Masa coparticipable - Todo impuesto, con excepción de los que la Constitu-  
ción Nacional le otorga. Potestad exclusiva a la Nación y a las Provin-/  
cias, es coparticipable.
- .. Mantener la actual garantía.
- .. No tiene decisión definitiva sobre la distribución primaria y secundaria.
- .. Es de la idea de única Ley y varios regímenes especiales de distribución  
(Fonavi - Vial).
- .. En contra de los regímenes específicos y en contra de las detracciones /  
previas.

- .. Que haya obligaciones bien claras de la Nación, en cuanto al tratamiento de la emisión de bonos y del pago de la Deuda Pública.
- .. Obligaciones del Pacto Fiscal II - que haya una armonización con el tratamiento de Ingresos Brutos y Sellos.
- .. Un régimen bien definido de sanciones a los integrantes a fin de evitar los abusos.

Finalmente a una pregunta del Senador Cantarero, Presidente de la Comisión Especial, sobre si la futura Ley tendría que tener características redistributivas, Casas dijo: "que la redistribución es una demanda constitucional".

## RESUMEN EXPOSICIONES

EXPOSITORES	PROPUESTAS	CARACTERISTICAS
ARTANA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que Nación reserve sobrantes</li> <li>• Educación como Distrib.(Alumnos edad Esc.)</li> <li>• Dirigido a sectores beneficiados direct.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Utilizó 1/2 del tiempo</li> <li>- Rehuyó al debate</li> </ul>
BULIT GOÑI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Constitución Nac. orienta rumbo <u>solida</u>rio y redistributivo.</li> <li>• Régimen claro y transparente</li> <li>• Unico régimen - Admite FONAVI y VIAL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exaltó carácter de socios, por lo tanto, porcentajes.</li> <li>- Eminentemente jurídica.</li> </ul>
PERVIANDEZ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusión índices sociales</li> <li>• Repasó régimen traumático</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Al ser de Economía no pudo expresar claramente su posición.</li> </ul>
CONZALES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todo Imp. a la masa</li> <li>• Automático</li> <li>• Régimen único (exc.FONAVI y VIAL)</li> <li>• Período transición hasta 2000</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Claras y federalistas</li> <li>- La Comisión Especial sea el lugar neutral con aportes de Pcias. Nac. C.F.I., etc.</li> </ul>
MACON	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación como distrib.(Alumnos edad Esc.)</li> <li>• Mensaje pesimista -será imposible consenso</li> </ul>	
PORTO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Régimen solidario y redistributivo</li> <li>• Régimen equitativo y redistributivo</li> <li>• Régimen sin detracciones previas</li> <li>• Socios con todos los derechos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Claras y federalistas</li> <li>- Unico régimen automático</li> <li>- Sin Leyes específicas</li> </ul>
C. F. I.	<p><u>MACRI</u>: Relación vinculante CFI y C.E. No hubo</p> <p><u>ZAPATA</u>: No dijo nada</p>	<p><u>CASAS</u>: Jurídica e histórica Respetar principio subsidiariedad. Hay Fed. gasto, falta Fed. recurso Redist. demanda constitucional</p>

### COMENTARIOS SOBRE EL PRIMER PANEL DE EXPOSITORES

Sin duda el primer grupo de expositores, aunque es una pequeña muestra de todas las personas que pasaran por esta Comisión Especial, van definiendo el perfil/ que tomará el debate sobre la futura Ley de Coparticipación Federal.

Por un lado se encuentran aquellos que podríamos definir a priori como defensores de un Federalismo Económico y Fiscal que todavía no se ha instalado en la Argentina.

Por el otro, aquellas personas que tienen instalado en su esquema el concepto de que las Provincias gastan mucho y mal.

Entre los primeros prima en sus definiciones conceptos claros en lo atinente a:

- . Calidad de socios, sin primacía de uno sobre el otro, entre las partes.
- . Que todos los Impuestos de facultades concurrentes formen la masa de coparticipados.
- . Régimen Unico , tal vez con muy pocas excepciones como el Fonavi y la Coparticipación Vial.
- . Que el Régimen sea redistributivo como única garantía de asegurar la igualdad de oportunidades entre todos los habitantes.
- . Que no haya detracciones previas y la menor cantidad de Leyes específicas/ posible.
- . Que el futuro régimen sea inviolable por una de las partes.
- . Que se tome en cuenta el costo de las transferencias de servicios realizada en el año 1992, para determinar la distribución primaria.

Avalan todas estas medidas tanto investigadores universitarios, como ex-funcionarios, Provinciales y también participantes de la Comisión Federal de Impuestos.

Entre los que no avalan estas posturas, no presentan una idea clara de lo que debiera ser un Régimen de Coparticipación Federal, pero de algo están claros: tra

tan por todos los medios de limitar que vayan más fondos a las Provincias o de condicionarlos al máximo, entre estos generalmente se encuentran personas que pertenecen a entidades privadas que nunca han tenido la vivencia de estar al frente de una dependencia pública.

Seguramente los próximos expositores, además de enriquecernos en este tema, nos irán profundizando la brecha que ya a esta altura se está observando, que no es otra que la división entre un País Federal o con claros síntomas centralistas en sus decisiones.

Basta mirar de reojo la realidad Argentina, donde conviven dos países bien diferenciados -interior y Pampa Húmeda- para justificar que estas posturas tengan defensores a ultranza y el reto estará, simplemente, en cumplir con el mandato Constitucional tantas veces incumplido



CARACTERISTICAS DEL REGIMEN

REGIMEN UNICO	REGIMEN UNICO  ADMITIENDO:  . Fonavi  . Vial	VARIOS DISTRIBUIDORES	RESPUESTA CONFUSA O S/ RESPUESTA
PORTO	BULIT GOÑI GONZALEZ CASA (C.F.I.)		ARTANA MACON

POSICION FILOSOFICA

FEDERALISTA	NO FEDERALISTA	NO SE DEFINIO	NO ENCUADRADO
BULIT GONI  GONZALEZ  PORTO  CASAS	ARTANA	FERNANDEZ  C.F.I.	MACON

C A R A C T E R I S T I C A S      D E L      R E G I M E N

REDISTRIBUTIVO	NO SE DEFINIO	NO REDISTRIBUTIVO
BULIT GOÑI  GONZALEZ  PORTO  CASAS (C.F.I.)	MACON  FERNANDEZ	ARTANA

ANEXO BIBLIOGRAFICO

cicio de sus funciones, o removerlo por inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación, y hasta excluirle de su seno; pero bastará la mayoría de uno sobre la mitad de los presentes para decidir en las renunciaciones que voluntariamente hicieren de sus cargos.

67. Los senadores y diputados prestarán, en el acto de su incorporación, juramento de desempeñar debidamente el cargo, y de obrar en todo en conformidad a lo que prescribe esta Constitución.

68. Ninguno de los miembros del Congreso puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emita desempeñando su mandato de legislador.

69. Ningún senador o diputado, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado; excepto el caso de ser sorprendido *in fraganti* en la ejecución de algún crimen que merezca pena de muerte, infamante, u otra definitiva; de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva con la información sumaria del hecho.

70. Cuando se forme querrela por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier senador o diputado, examinado el mérito del sumario en juicio público, podrá cada Cámara, con dos tercios de votos, suspender en sus funciones al acusado, y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento.

71. Cada una de las Cámaras puede hacer venir a su sala a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes.

72. Ningún miembro del Congreso podrá recibir empleo o comisión del Poder Ejecutivo, sin previo consentimiento de la Cámara respectiva, excepto los empleos de escala.

73. Los eclesiásticos regulares no pueden ser miembros del Congreso, ni los gobernadores de provincia por la de su mando.

74. Los servicios de los senadores y diputados son remunerados por el Tesoro de la Nación, con una dotación que señalará la ley.

#### Capítulo Cuarto: Atribuciones del Congreso

75\*. Corresponde al Congreso:

1. Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.

2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.

\* Art. 75: Texto según la reforma de 1994.



Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición.

3. Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por la ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

4. Contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación.

5. Disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional.

6. Establecer y reglamentar un banco federal con facultad de emitir moneda, así como otros bancos nacionales.

7. Arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación.

8. Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión.

9. Acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios.

10. Reglamentar la libre navegación de los ríos interiores, habilitar los puertos que considere convenientes, y crear o suprimir aduanas.

11. Hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras; y adoptar un sistema uniforme de pesos y medidas para toda la Nación.

12. Dictar los códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales; correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones; y especialmente leyes generales para toda la Nación sobre naturalización y nacionalidad, con sujeción al principio de nacionalidad natural y por opción en beneficio de la argentina; así como sobre bancarrotas, sobre falsificación de la moneda corriente y documentos públicos del Estado, y las que requiera el establecimiento del juicio por jurados.

Reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí.

14. Arreglar y establecer los correos generales de la Nación.

15. Arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación; fijar los de las provincias, crear otras nuevas, y determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales, que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias.

16. Proveer a la seguridad de las fronteras.

17. Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos.

Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.

18. Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros, y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo.

19. Proveer lo conducente al desarrollo humano al progreso económico con justicia social para la productividad de la economía nacional, la generación de empleo, la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento.

Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen.

Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y

locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

Dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor; el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales.

20. Establecer tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia; crear y suprimir empleos, fijar sus atribuciones, dar pensiones, decretar honores, y conceder amnistías generales.

21. Admitir o desechar los motivos de dimisión del presidente o vicepresidente de la República; y declarar el caso de proceder a nueva elección.

22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras par-

tes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.

23. Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.

Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia.

24. Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.

La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y sólo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo.

La denuncia de los tratados referidos a este inciso, exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

25. Autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz.

26. Facultar al Poder Ejecutivo para ordenar represalias, y establecer reglamentos para las presas.

27. Fijar las fuerzas armadas en tiempo de paz y guerra, y dictar las normas para su organización y gobierno.

28. Permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación, y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él.

29. Declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación en caso de conmoción interior, y aprobar o suspender el estado de sitio declarado, durante su receso, por el Poder Ejecutivo.

30. Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines.

31. Disponer la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires.

Aprobar o revocar la intervención decretada, durante su receso, por el Poder Ejecutivo.

32. Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina.

76\*. Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa.

#### Capítulo Quinto: De la formación y sanción de las leyes

77\*. Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo, salvo las excepciones que establece esta Constitución.

Los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de las Cámaras.

\* Art. 76: Texto según la reforma de 1994.

\* Art. 77: Texto según la reforma de 1994.



# INTEGRANTES DE LA COMISION ESPECIAL DE COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS

DISTRITO	SENADOR	PARTIDO
BUENOS AIRES	VILLAVERDE, Jorge A	P.J.
CAPITAL FEDERAL	VACA, Eduardo	P.J.
CORDOBA	DE LA SOTA, José Manuel	P.J.
CORRIENTES	PARDO, Angel F.	P.J.
CHACO	ZALAZAR, Horacio A.	P.J.
CHUBUT	MAC KARTHY, Cesar	P.J.
ENTRE RIOS	ALASINO, Augusto	P.J.
FORMOSA	BRANDA, Ricardo	P.J.
JUJUY	TELL, Alberto	P.J.
LA PAMPA	VERNA, Carlos	P.J.
LA RIOJA	YOMA, Jorge	P.J.
MENDOZA	DE LA ROSA, Carlos	P.J.
MISIONES	HUMADA, Julio C.	P.J.
RIO NEGRO	COSTANZO, Remo	P.J.
SALTA	CANTARERO, Emilio	P.J.
SAN JUAN	GIOJA, José L.	P.J.
SAN LUIS	QUINZIO, Bernardo	P.J.
SANTA CRUZ	FERNANDEZ de KIRCHNER, Cristina	P.J.
SANTA FE	REUTEMANN, Carlos	P.J.
SANTIAGO DEL ESTERO	VAQUIR, Omar M.	P.J.
TUCUMAN	RIVAS, Olijela del Valle	P.J.
CAPITAL FEDERAL	FERNANDEZ MEIJIDE, Graciela	FREPASO.
CORRIENTES	ROMERO FERIS, José Antonio	AUTONOMISTA
NEUQUEN	SAPAG, Felipe	MOV. POPULAR NEUQUINO
TIERRA DEL FUEGO	PRETO, Ruggero	MOV. POPULAR FUEGUINO
TUCUMAN	ALMIRON, Carlos	FUERZA REPUBLICANA
CATAMARCA	VILLARROEL, Pedro	FTE. CIV. Y SOC.
CORDOBA	ANGELOZ, Eduardo	U.C.R.
CHACO	LEON, Luis	U.C.R.
CHUBUT	SAEZ, José	U.C.R.
MENDOZA	GENOUD, José	U.C.R.
RIO NEGRO	GAGLIARDI, Edgardo	U.C.R.
SAN LUIS	AGUNDEZ, Jorge	U.C.R.
SGO. DEL ESTERO	MENEGHINI, Javier	U.C.R.

# COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS

## INDICE

### Introducción

#### CAPITULO I - Período 1935 - 1972

Reseña Histórica desde su creación

Aspectos jurídicos y económicos.

#### CAPITULO II - Período 1973 - 1984

Ley n° 20.221

Análisis de la Ley y creación del Fondo de Desarrollo Regional

#### CAPITULO III - Período 1978 - 1983

Desviaciones ocasionadas al Régimen en particular y a las finanzas públicas provinciales en general

#### CAPITULO IV - Año 1988

Antecedentes

Ley n° 23.548

Régimen transitorio de distribución

Continuidad del régimen

Importancia del Régimen dentro de las Finanzas Públicas Provinciales.

#### CAPITULO V - Conclusiones

Notas Bibliograficas

## INTRODUCCION

Hablar sobre la Coparticipación Federal de Impuestos es sin duda hablar de uno de los instrumentos fundamentales de la Coordinación Financiera entre la Administración Nacional y los Gobiernos Provinciales, es hablar de uno de los únicos Pactos Federales -- que hoy tienen vigencia y es también hablar del principal recurso con que cuentan las jurisdicciones provinciales para hacer -- frente a su acción de gobierno.

Como sus orígenes datan del año 1935 y a través de estos 53 años se han desarrollado distintas características tanto de los impuestos componentes del régimen como así también de las distribuciones entre la Nación y las Provincias y entre estas entre sí, por las que ha pasado este sistema, siempre dentro de la configuración constitucional de la propiedad de los Impuestos que lo -- componen, he preferido profundizar el análisis en aquellas cuestiones que a mi juicio fueron trascendentes y a su vez extendiendome en la medida que nos acercamos a los tiempos actuales en el entendimiento que de esta forma este estudio no se perderá en un análisis meramente histórico y permitirá acercar conceptos para continuar el debate y la discusión futura que sobre este tema todavía está pendiente.

No obstante se resaltarán aquellas agresiones que sufriera, tanto el régimen de Coparticipación Federal, como la relación financiera entre la Nación y las Provincias --con claro perjuicio hacia -- estas-- que explican, en parte, la caótica situación económica y financiera por la que hoy atraviesan las provincias --en este caso sí vale apoyarse en el pasado para no equivocarse los caminos a tomar en el futuro.

Finalmente se intentará definir a este instrumento como herramienta fundamental del Federalismo económico y como artífice ineludible de consolidación una vez definido el proyecto de País al que queremos alcanzar.

Se dará un repaso general a la situación actual que responde más a una situación de emergencia que a un proyecto técnicamente elaborado.

Para terminar, y a modo de conclusiones, lo que en mi concepto hay que rescatar de la historia, tal vez lo que haya que agregar teniendo en cuenta la crisis social y económica que envuelve a nuestro país, pero con un claro concepto: que este país no se va a desarrollar mientras no se desarrolle cada una de sus provincias y es ahí donde la Coparticipación Federal juega un rol fundamental, justamente con otros eslabones como son la promoción industrial y la utilización por parte de las provincias de sus propios recursos (naturales, energéticos, etc.).

3

CAPITULO I

Período 1935 - 1972

Reseña Histórica desde su creación

Aspectos Jurídicos y Económicos

## RESEÑA HISTORICA DESDE SU CREACION

El análisis de la reseña histórica del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos abarca desde su creación, año 1935, hasta su vigencia, año 1984. A su vez he preferido hacer una división en este análisis en dos etapas que van desde, 1935 a 1972 la primera; y de 1972 a 1984 la segunda.

El motivo de esta clasificación radica en separar dos períodos bien diferenciados -el primero, diríamos de gestación, que estuvo enmarcado en una acción más discontinua, de sucesivos cambios y hasta un poco anarquizado, pero que fue buscando su propio perfil entre los clamores del Interior y del poder central que defendía los intereses de la ciudad-puerto.

Así llegamos a la segunda etapa de consolidación y afianzamiento con una Ley, la n° 20.221, que marcó una época de gloria en toda su historia- la fortaleza técnica con que estuvo confeccionada, el carácter redistributivo que la caracterizaron de forma de ir salvando las desarmonías de las distintas regiones de nuestro país y la creación del Fondo de Desarrollo Regional fueron tal vez esos toques mágicos que todo artista se reserva en algún momento de su obra cumbre- más adelante se analizará más profundamente esta Ley, que en muchos círculos idóneos se habla como si la Coparticipación Federal halla existido a partir de ella. Para finalizar, una observación, la Ley n° 20.221 fue sancionada en las postrimerías del gobierno de facto y refrendada por el Congreso del gobierno que lo sucedió en 1973.

Por el octavo se facultaba a acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias para cubrir sus gastos ordinarios.

Con estos artículos citados fundamentalmente, las potestades tributarias conferidas a cada nivel de Gobierno en la Constitución Nacional resultaron claras y sin ningún tipo de confusión.

Pero en el año 1890 los ingresos provenientes del sector externo, que tenían fundamental incidencia en los recursos de origen Nacional, sufren una abrupta caída y el Poder Ejecutivo permitió al Congreso la implantación de Impuestos al consumo-bajo la forma de Impuestos Internos- y aquí se plantea por primera vez litigio y confusión en las facultades tributarias de ambos niveles de Gobierno (Nacional y Provincial). Como en todo tema trascendente encuentro dividida la biblioteca en dos posiciones bien antagónicas -los que aplicaban el artículo 104º y consideraban que las Provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y al no mencionarse los impuestos al consumo, éstos deberían ser de propiedad provincial. Por otro lado los que sostenían que la imposición al consumo era una facultad concurrente entre la Nación y las Provincias; esta idea fue la que prevaleció y se aplicó a cualquier aparición futura de similares características.

De este modo y ante esta complejidad constitucional y a efectos de lograr un mejor aprovechamiento en materia tributaria donde desaparecerían los problemas derivados de la concurrencia de facultades impositivas, es que aparece la Coparticipación Federal de Impuestos, un sistema -en síntesis- de distribución del producido de aquellos impuestos con facultades concurrentes entre la Nación y las Provincias y que éstas delegan en aquella su Admi -



## ASPECTOS JURIDICOS

El régimen de Coparticipación Federal de Impuestos surgió en el año 1955 como una necesidad para dar respuesta a una inevitable coordinación financiera entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales en la utilización de las facultades tributarias concurrentes que la Constitución Nacional del año 1853 había establecido.

Efectivamente la Carta Magna estableció un marco institucional en materia tributaria para cada nivel de gobierno.

Es así que; al Gobierno Nacional ó a la Administración Central, más precisamente, en forma exclusiva le correspondía la propiedad de los recursos provenientes de los derechos de importación y exportación, de la renta de Correos y las demás contribuciones que a la población imponga el Congreso Nacional (art. 4º)

A su vez por el art. 104º la Constitución Nacional establecía que las Provincias conservan todo el poder no delegado por ésta al Gobierno Federal. De ahí que aún conserven la potestad exclusiva sobre la Imposición a las propiedades inmobiliarias urbanas y rurales, a los Ingresos Brutos, a la circulación y tenencia de automotores, de sellos, etc.

Cabe subrayar con respecto a este tema lo que establecía el art 67º inc. 2º y 8º; por el segundo le daba atribuciones al congreso para imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el país siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan.



Por el octavo se facultaba a acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias para cubrir sus gastos ordinarios.

Con estos artículos citados fundamentalmente, las potestades tributarias conferidas a cada nivel de Gobierno en la Constitución Nacional resultaron claras y sin ningún tipo de confusión.

Pero en el año 1890 los ingresos provenientes del sector externo, que tenían fundamental incidencia en los recursos de origen Nacional, sufren una abrupta caída y el Poder Ejecutivo permitió al Congreso la implantación de Impuestos al consumo-bajo la forma de Impuestos Internos- y aquí se plantea por primera vez litigio y confusión en las facultades tributarias de ambos niveles de Gobierno (Nacional y Provincial). Como en todo tema trascendente encuentro dividida la biblioteca en dos posiciones bien antagónicas -los que aplicaban el artículo 104º y consideraban que las Provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y al no mencionarse los impuestos al consumo, éstos deberían ser de propiedad provincial. Por otro lado los que sostenían que la imposición al consumo era una facultad concurrente entre la Nación y las Provincias; esta idea fue la que prevaleció y se aplicó a cualquier aparición futura de similares características.

De este modo y ante esta complejidad constitucional y a efectos de lograr un mejor aprovechamiento en materia tributaria donde desaparecerían los problemas derivados de la concurrencia de facultades impositivas, es que aparece la Coparticipación Federal de Impuestos, un sistema -en síntesis- de distribución del producido de aquellos impuestos con facultades concurrentes entre la Nación y las Provincias y que éstas delegan en aquella su Admi -

nistración (cobro, inspección, etc.)

Durante toda la vigencia del régimen lo dicho en párrafos anteriores representa en definitiva el marco jurídico por el cual ha transitado que como se verá, y en un sentido estrictamente jurídico, con el paso del tiempo se ha ido consolidando la posición de las Provincias de aplicar la Constitución Nacional en todo su rigor.

## ASPECTOS ECONOMICOS

El otro tema a analizar en este vasto período, tan importante como el jurídico, es lo relacionada al tema económico. Definiendo el aspecto económico en la distribución entre la Nación y las Provincias del producido de la recaudación de los impuestos incluidos en el régimen de Coparticipación Federal.

La importancia radica fundamentalmente en observar en los distintos sub-períodos como fue variando negativamente la parte que se llevaba el Gobierno Nacional a favor del conjunto de Provincias hasta llegar a un punto de equilibrio en el año 1973 como ya veremos.

Estos cambios en las proporciones de ambos niveles de Gobierno responden sin duda tanto a distintas concepciones de país que se tuvo desde el gobierno nacional como así también a una lucha permanente de los gobiernos provinciales que fueron, con el paso del tiempo, siendo más protagonistas de su propia historia e intentaron, en aras de una beneficiosa acción de Gobierno hacia su comunidad, manejar sus legítimos recursos en busca del desarrollo económico de sus provincias.

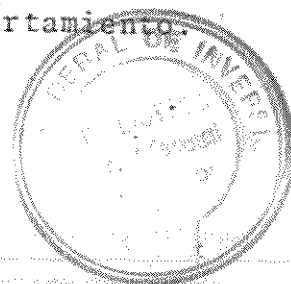
El cuadro que abajo se observa intentará determinar como se fué sucediendo este crecimiento en la Participación Provincial en períodos demarcados por la aprobación de alguna ley significativa a estos fines.

( EN PORCENTAJES )

Participación promedio	Períodos	1935	1947	1959	1967
		1946	1958	1966	1972
. Nación		75.1	73.6	57.6	59.0
. Provincias		24.9	26.4	42.4	41.0

. A manera de síntesis se mostrará en el cuadro que antecede la participación promedio que le correspondió a la Nación y a las Provincias - De este modo se irá observando una tendencia claramente favorable al mayor protagonismo e incidencia que fueron teniendo las provincias en la distribución de los fondos coparticipables - salvo algunos momentos puntuales de retroceso, que fundamentalmente estuvo signado por gobiernos no democráticos (como se ve en el período que se inicia en el año 1967 y como ya veremos a partir del año 1977), la participación de las provincias fue creciendo hasta lograr una exacta equiparación, como ya se verá en el año 1973, y aún encontrar una supremacía en la actualidad. Se puede resaltar que al finalizar el período 1935 - 1946 la participación provincial cayó al 19% recuperándose al 24% en 1947.

En el período 1959 - 1966 la participación provincial llega a su máximo porcentaje de 46,2% (año 1959) hasta ese momento - también este período se caracteriza por ser el menos sujeto a altibajos siendo bastante constante el comportamiento.



El último período, 1967 - 1972, tiene la particular característica de ser el único bajo análisis que tiene una tendencia claramente decreciente- (llegó al 40% en el año 1972).

Como conclusión cabe resaltar que tomando el año más bajo de participación provincial, 1946=19,6% y comparandolo con el más alto 1966=46,2%, vemos que el crecimiento real de recursos por este concepto en un período de 20 años que manejaron las provincias - fué del 136% o sea casi un 7% anual.

CAPITULO II

Período 1973 - 1984

Ley nº 20221

Análisis de la Ley y creación del Fondo del Desarrollo Regional

LEY N° 20.221 - ANALISIS.

El régimen de Coparticipación Federal de Impuestos se rigió por la Ley - Convenio n° 20.221 sancionada el 21 de marzo de 1973 y - cuya vigencia se extiende hasta el 31 de diciembre de 1983. Luego prorrogada por Decreto hasta el 31 de diciembre de 1984.

El mensaje que acompaño al proyecto define los objetivos que se persiguieron con la sanción de dicha ley:

- a) . Garantizar una mayor estabilidad de los sistemas financieros provinciales, mediante la implementación de un importante aumento de la coparticipación, a efectos de reducir la dependencia del Tesoro Nacional que se observa en la actualidad.
- b) . Reconocer la necesidad de un tratamiento preferencial a las provincias con menores recursos a efectos de posibilitar a todas ellas la prestación de los servicios públicos a su cargo en niveles que garanticen la igualdad de tratamiento a todos los habitantes.
- c) . Obtener una simplificación del régimen que facilite el mecanismo de distribución y la actividad de los órganos de administración y contralor.

Con excepción de las contribuciones fiscales relacionadas con el comercio exterior, el resto de los gravámenes nacionales importantes, tales como los impuestos al Valor Agregado, a las Ganancias, al Capital y al Patrimonio Neto, Internos, etc., quedan incluidos en el régimen de coparticipación.



Para estos impuestos, usualmente denominados " coparticipados ", la ley n° 20.221 establece un régimen de distribución primaria, esto es, entre la Nación y las Provincias, de tal forma que el monto total recaudado se distribuye automáticamente en las siguientes proporciones:

- . un 48.5 por ciento a la Nación.
- . un 48.5 por ciento al conjunto de Provincias adheridas
- . un 3.0 por ciento como aporte al Fondo de Desarrollo Regional.

Tal cual puede observarse por las cifras anteriores, la Ley n° 20.221 estableció un mecanismo básico de distribución primaria de los impuestos nacionales coparticipados en partes iguales entre la Nación y las Provincias, aunque con las siguientes excepciones.

- . el aporte del 3.0 por ciento al Fondo de Desarrollo Regional que se creaba por esa Ley y cuyo propósito era el " de financiar inversiones en trabajos públicos de interés provincial o regional ".
- . la Nación, de la parte que le corresponda, debía entregar a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires una participación equivalente al 1,8 por ciento del monto recaudado a distribuir y al Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud, 0.2 por ciento del mismo monto.

Para asignar entre las Provincias la parte correspondiente a las mismas, la ley 20.221 establece un régimen de distribución secundaria, esto es, entre las propias provincias, que es el siguiente:

- un 65 por ciento directamente proporcional a la población.
- un 25 por ciento en proporción per cápita a la brecha de desarrollo entre cada Provincia y el área más desarrollada del país.
- un 10 por ciento a las provincias que tengan densidad de población inferior al promedio del conjunto de Provincias, en proporción a la diferencia entre la densidad de cada una y dicho promedio.

En el mensaje que acompaño al proyecto de ley se explicitan los fundamentos de cada distribuidor secundario. Así, se expresa:

" La distribución por población se fundamenta en la estrecha relación existente entre los servicios públicos provinciales y el número de habitantes. La distribución por brecha de desarrollo (que mide la diferencia de riqueza de cada provincia con respecto a la del área más desarrollada del país) se justifica por la necesidad de compensar la relativa debilidad de las bases tributarias de las provincias más rezagadas. La distribución por dispersión demográfica obedece a la intención de tener en cuenta la situación especial de las provincias de baja densidad de población respecto a la organización de la prestación de sus respectivos servicios públicos ".

La brecha de desarrollo se elaboró en base al promedio aritmético simple de los índices de calidad de la vivienda, grado de educación de los recursos humanos y automóviles por habitante.

Para obtener tales índices se comparó la situación de cada Pro -

vincia con lo que se denominó el área más desarrollada del país, que a estos efectos incluyó como un conjunto a la Capital Federal y a la Provincia de Buenos Aires de tal forma que esta última provincia no participa en el 25 por ciento que se distribuye por brecha de desarrollo.

Es interesante observar que el distribuidor por brecha de desarrollo actúa por habitante, lo que significa que dos provincias con el mismo nivel de desarrollo reciben coparticipaciones directamente proporcionales a sus respectivas poblaciones, esto es, reciben el mismo monto de coparticipación por habitante.

En la distribución por dispersión demográfica no participan Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Misiones, Santa Fe, y Tucumán, por cuanto su densidad de población es mayor al promedio nacional. Las restantes provincias participan en función de la diferencia absoluta de densidad demográfica entre la propia y la de ese promedio. En este caso la dimensión absoluta de la población de cada provincia no cuenta, lo que significa que dos provincias con la misma densidad de población, pero diferentes niveles demográficos absolutos reciben, por este distribuidor, un diferente nivel de coparticipación por habitante.

La ley incorpora una planilla anexa donde aparecen los distribuidores que le corresponden a cada Provincia, y fué elaborada en base a las cifras correspondientes al Censo Nacional de Población y Vivienda de 1970.

El régimen de la Ley n° 20.221, se desenvolvió con normalidad hasta fines de 1980. Si bien se introdujeron hasta esta fecha una serie de modificaciones, las mismas no alteraron el funcionamiento básico de ese régimen.

. Con fecha 30 de septiembre y 3 de octubre de 1980 se sancionan -  
 respectivamente las leyes n° 22.293 y 22.294 que introducen va -  
 riaciones importantes en el esquema de aquella ley-convenio. To -  
 do esto se analiza en otro capítulo.

### CREACION DEL FONDO DE DESARROLLO REGIONAL

Si bien la creación del Fondo de Desarrollo Regional fué un ápen dice en la Ley n° 20.221 resultó un elemento por demás importan- te en la medida que analizamos de menor a mayor el grado de desa- rrollo de nuestras Provincias. Tal como lo estableció la Ley es- te fondo fue creado con el propósito de financiar inversiones en trabajos públicos de interés provincial o regional. Y es así que a través de su financiación se fueron ejecutando obras hidráuli- cas de triple uso (energía, riego y prevención de inundaciones) y que, seguramente, ayudarán a cambiar el grado de postración e- conómica de algunas provincias impulsando un desarrollo de sus - economías regionales. Como ejemplo de estas grandes obras se pue- den citar el Ullum (San Juan), Casa de Piedra (Río Negro, La Pam- pa y Buenos Aires), Tunal (Salta), y el Complejo Las Maderas (Ju- juy). Todas estas obras generarán energía para su desarrollo e i- rrigarán nuevas hectáreas para su producción regional.

Merece citarse también como gran obra la que financiada conjunta- mente con la Provincia de Santa Cruz permitiera la comunicación con el extremo Sur (Ruta Nacional n° 3).

Pero con el correr del tiempo y atento a las crisis elementales que azotaron y azotan a este país ya sea en salud, vivienda y e- ducación también el Fondo de Desarrollo Regional dijo presente, y es así que, el centro de gravedad de las obras financiadas re- cayeron en plantas de agua potable, acueductos (Formosa, se lle- va agua por tren) hospitales, etc.

Por último cabe mencionar que dentro del sesgo redistributivo - que tuvo la Ley n° 20.221, una parte importante sin duda la tuvo el Fondo de Desarrollo Regional. Basta con observar el cuadro -

que a continuación se detalla de las zonas geográficas y los porcentajes de financiación a cada una:

DISTRIBUCION AÑO 1984

( EN PORCENTAJES )

<u>N.O.A.</u> (1)	<u>35.2</u>
<u>N.E.A.</u> (2)	<u>19.2</u>
<u>PATAGONICA</u> (3)	<u>24.9</u>
<u>CUYO</u> (4)	<u>11.5</u>
<u>CENTRO</u> (5)	<u>9.2</u>
TOTAL	100.0
=====	=====

- (1) . Jujuy; Salta; Catamarca; La Rioja; Tucumán; Santiago del Estero.
- (2) . Misiones; Formosa; Chaco; Corrientes; Entre Ríos; Santa Fe
- (3) . Santa Cruz; Chubut; Neuquén; Río Negro; La Pampa.
- (4) . San Juan; Mendoza.
- (5) . Buenos Aires; Córdoba; San Luis.

El cuadro lo explica por sí solo - si sumamos las regiones más pobres de nuestro país, NOA y NEA, con las más necesitadas de inversión desde un punto de vista estratégico, Patagonia, vemos -- que las inversiones del Fondo de Desarrollo Regional en la distribución del año 1984 se destinaron casi el 80%.

### CAPITULO III

Período 1978 - 1983

Desviaciones ocasionadas al Régimen

Transferencias de Servicios

Aporte de las Provincias al Gobierno Nacional

Modificación Impositiva de 1980

Repercusión en las Finanzas Provinciales



### PERIODO 1978 - 1983. DESVIACIONES

Durante el período que va desde 1978 a 1983, se dieron tres - circunstancias fundamentales que determinaron una licuación de un recurso tan importante para las provincias como era la Coparticipación Federal, con el consiguiente estado de desequilibrio generalizado de las Finanzas Provinciales agudizado año tras año y que hoy presenta en algunas Provincias situaciones complicadas al borde del "caos social" (no se pueden pagar los sueldos) y en la mayoría de ellas una asfixiante situación financiera.

Recién el 1º de enero de 1983 y con la puesta en marcha de una nueva Ley de Coparticipación Federal se comenzará a recorrer otro camino, pero esto lo analizaremos más adelante. Solamente se trae a colación para determinar que en el período completo 1978-1987 (o sea 9 años), las Provincias han retrocedido su participación relativa en este recurso.

### TRANSFERENCIA DE SERVICIOS

En el curso del período 1978-1981, se inició y efectivizó un proceso de paulatina transferencia de servicios, hacia las jurisdicciones locales, servicios que venía prestando y financiando el nivel nacional. Esto es, las Provincias amplían sus responsabilidades de prestar y financiar gastos públicos.

Este proceso tiene su fundamento en la conveniencia de descentralizar, dentro de lo que resulte aceptable, la prestación de los bienes y servicios públicos. Además, al hacer a cada jurisdicción responsable de la financiación de los servicios transferidos, se introduce un nivel mayor de equidad interjurisdiccional, ya que las proporciones en que la Nación prestaba ciertos servicios que pueden considerarse como locales, eran muy diferentes entre provincias.

Dentro de los servicios transferidos y a transferirse, se pueden citar los de educación primaria, secundaria y del adulto, los de salud, los de agua, electricidad, gas y riego, los de subterráneos para el caso de la ciudad de Buenos Aires, y otros.

Resulta claro que el proceso de transferencia de servicios no fundamenta ninguna modificación de la estructura de distribución secundaria, entre jurisdicciones locales, sino que por el contrario es la forma de que los principios implícitos de equidad distributiva que tenga aquella estructura sean verdaderamente efectivos.

Sin embargo, el problema es diferente en lo que se refiere a la distribución primaria, esto es, entre Nación y Provincias, ya que la transferencia implica menores responsabilidades de servicio público para la primera y mayores para las segundas. Si los recursos a nivel de las Provincias en su conjunto son considerados adecuados para atender sus gastos públicos, la transferencia de servicios implicaría la necesidad de contar con mayores recursos, porque de lo contrario se vería comprometido el nivel de prestación de algunos servicios. Sólo si se estimara la existencia de una excedencia global de recursos locales podría considerarse adecuado transferir los servicios nacionales sin incrementar los niveles reales de recursos a disposición de las jurisdicciones locales.

Para tener un orden de magnitud, todo esto tuvo un costo aproximado de entre 8 y 14 puntos de lo que era la Coparticipación Federal, si tomamos como referencia las transferencias que exclusivamente representaban un gasto y aquellas que vía tarifa tendrían un grado de recupero en el futuro, respectivamente.

### APORTES DE LAS PROVINCIAS AL TESORO NACIONAL

Si bien fueron las Provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fé las que llevaron la peor parte, en el año 1979, éstas y el resto de las Provincias debieron realizar aportes al Tesoro Nacional, atento al estado deficitario del Gobierno Nacional y como consecuencia de los posibles hechos bélicos con un país limítrofe.

Justificado o nó, a todas luces inconstitucional, los aportes se hicieron, no existió ninguna clase de guerra, y esto representó aproximadamente 11 puntos de lo que fué la Coparticipación Federal. Jamás fué devuelto. Diríamos una apropiación vergonzante viabilizada en una etapa histórica sin garantías constitucionales.

Si bien esta acción, no tiene relación directa con la Coparticipación Federal, en su forma indirecta su conexión fue total, pues los importes objeto del aporte obviamente surgieron del producido del Ingreso de estos fondos.

### MODIFICACION IMPOSITIVA DEL AÑO 1980

En el año 1980 el Poder Ejecutivo Nacional impulsa una modificación tributaria que consistió fundamentalmente en la supresión de las contribuciones de los empleadores del sector privado y público a el Régimen Nacional de Jubilaciones y para el FO.NA.VI. que de ahora en más serían financiados con el producto de la Ley de Coparticipación Federal, que a su vez se alimentaría, en igual proporción, por la generalización del I.V.A. ampliando su base de Imposición. El Gobierno en ese entonces se cansó de repe

tir que para las Provincias la modificación sería neutra, pues los mayores ingresos que se agregarían con motivo de la generalización del I.V.A., se compensarían con las exacciones que se harían a la masa de impuestos coparticipados por el financiamiento a las Cajas de Seguridad Social y al FO.NA.VI.

Como otras tantas cosas de las impulsadas en ese gobierno, ésta modificación no funcionó y las Provincias vieron mermar sus ingresos en valores reales, primeramente en un 20%, para terminar perdiendo cerca de un 45%, o sea que de cada A 100 de recaudación de impuestos coparticipados, A 45 iban a solucionar el déficit de las Cajas Previsionales y al FO.NA.VI y el resto luego se distribuía entre la Nación y las Provincias. Para la Nación, que aparentemente también se perjudicaba, hizo un negocio brillante, ya que anteriormente el déficit de las Cajas de Seguridad era financiado por la Tesorería Nacional y con esta modificación encontraron un Socio - las Provincias - para pagar las deudas sociales.

El sistema no funcionó por la concurrencia de varios factores; la elevación de los márgenes de evasión; la cada vez menor credibilidad de las medidas económicas y el extraordinario " blanqueo " de asalariados, ya que antes sus patrones no les realizaban los aportes correspondientes y ahora por tener una fuente de financiamiento segura y un costo cero, no ponían ningún obstáculo en inscribirlos. Otra vez una medida " de gabinete " chocaba con una realidad de la calle.

#### REPERCUSION EN LAS PROVINCIAS DE UN PERIODO INFAME

Es difícil explicar como las Provincias han podido sobrevivir -

ante estos embates tan graves y profundos del Poder Central. Nada fue casualidad. Todo estuvo preparado y salió a la perfección. Las Provincias que por aquel entonces se financiaban y crecían; gozaban de cierta independencia económica y política - comenzaron a padecer y a depender de las dádivas conseguidas en la Capital Federal a cambio de los legítimos recursos que les correspondían. Entonces es fácil comprender el actual estado de postración y angustia financiera fruto de una década de subsidiar a la Administración Central.

Las Provincias para hacer frente a las embestidas del Poder Central recurrieron a métodos presupuestarios y extrapresupuestarios.

El Gasto Público Provincial, haciendo una rápida descripción, se destinaba en un 50% al pago de sueldos; un 25% a la Obra Pública y el resto a gastos de funcionamiento; aportes a Municipios; etc. La primer variable de ajuste fue el cercenamiento de su Obra Pública.

Primero comenzó por la paralización de grandes obras que pudieran revertir el escaso desarrollo de algunas Provincias (energéticas, riego), luego continuó con pequeñas obras de gran contenido social (hospitales, acueductos).

La segunda gran variable presupuestaria fue tomar el salario de la Administración Pública como variable de ajuste. Es así que para algunos escalafones (ej. Educación), las Provincias más postergadas pagan sueldos equivalentes al 60% de los que se pagan en la Nación.

Finalmente, se recurrió a convivir con un endeudamiento flotante que año tras año se fue tornando inmanejable hasta estallar en crisis (Decretos de Congelamiento, Emergencia).

Como recurso extrapresupuestario se puede mencionar a la utilización de los bancos provinciales hasta llevarlos a una situación tan difícil y comprometida como la de la Provincia misma. De esta manera hay numerosos bancos provinciales con veedurías del Banco Central. Algunas Provincias, tal vez más necesitadas, han recurrido a toda forma de captación de dinero. (Bonos, Títulos, etc).

CAPITULO IV

Antecedentes

Ley n.º 23.548

Régimen Transitorio de Distribución

Análisis de la Ley

Importación de la Coparticipación Federal

en las finanzas provinciales



### ANTECEDENTES

Como ya dijimos la Ley n° 20.221 que vencía el 31 de diciembre de 1983 fué prorrogada por un año más. Durante el año 1985, al no haber una Ley de Coparticipación Federal, el Poder Ejecutivo Nacional decide prorrogar el sistema de distribución que tenía ex-ley n° 20.221 ya que la facultad del cobro de cada uno de los Impuestos Coparticipativos estaba delegado al Poder Ejecutivo taxativamente en cada uno de los tributos.

Es así que, se llega a marzo de 1986 y entre el Presidente de la Nación, y los Gobernadores de las 22 provincias Argentinas, se firma un convenio financiero transitorio que regiría los destinos de ese año. Entre sus artículos figuraba la posibilidad de prorrogarlo por un año más si a ese momento no existiera un Ley de Coparticipación Federal - cosa que ocurrió en el año 1987.

La distribución que se realizaba por este convenio más que responder a pautas técnicas, era el producto de la emergencia y necesidad de financiamiento de las provincias. Se nota un retroceso en la participación de la provincia de Buenos Aires y las Provincias Patagónicas.

### ASPECTOS DE LA LEY

Con respecto a la masa de Impuestos Coparticipados se utilizó el método de excluir taxativamente los establecidos por el art. 4° de la Constitución Nacional, los Impuestos y Contribuciones con afectación específica o aquellos cuya distribución esté reglada por algún otro sistema de Coparticipación.

De esta forma se incluye el Impuesto sobre los combustibles en la medida en que su recaudación exceda lo acreeditado al Fondo de los combustibles.

Este sin duda fue uno de los grandes logros que las Provincias tuvieron en esta Ley.

Estos fondos, que constitucionalmente pertenecen a las Provincias, no se Coparticipaban y de ellos hacía una apropiación indebida la Secretaría de Hacienda.

Lamentablemente esta conquista quedó diluida, pues a la contundencia de la Ley, le quedó al Poder Ejecutivo Nacional el resorte de incrementar el valor de retención, desgraciadamente tiene facultades para hacerlo, y hacer nulo el importe a Coparticipar - el sistema funciona así: de la Imposición a los combustibles líquidos, una parte va a las empresas productoras - este es el valor de Retención -, una segunda parte va al Fondo de los Combustibles que es destinado a Vialidad Nacional y Provinciales, si luego de estas dos detracciones, y hasta llegar al precio final del combustible, quedaba un resto - denominado excedente de combustibles - antes iba a la Secretaría de Hacienda siendo a todas luces un recurso Coparticipable - recién esto fué subsanado con esta Ley y tenía una magnitud de 10 puntos dentro de la masa de coparticipados, atento a la fuerte suba que se gestó en las naftas - al elevar el valor de Retención, hizo que no hubiera excedentes, De esta forma el Poder Ejecutivo disminuyó los aportes a las empresas, fundamentalmente Y.P.F. pues les aumento el valor de retención.

### DISTRIBUCION PRIMARIA

42.34	Para la Nación	
54.66	Para las Provincias	
2.00	Para Buenos Aires	1.5701
	Chubut	0.1433
	Neuquén	0.1433
	Santa Cruz	9,1433

1.00 Fondo de aportes del Tesoro.

Las provincias en definitiva llevan un 56.66% que si lo comparamos con lo que se llevaban en la Ley n° 20.221 (48.5%) vemos que significan 8,16% más, que no es otra cosa, que el reconocimiento por lo que significó el costo de la transferencia de servicios realizada en el período 1978 - 1981 que ya se analizó.

Cabe mencionar que ese 2% a cuatro provincias, representa la compensación a la pérdida sufrida, que antes se dijo, durante el funcionamiento del Convenio Financiero Transitorio durante el año 1986 y 1987.

Se suprime el Fondo de Desarrollo Regional y se crea un Fondo del 1% que tiene otra característica: aportes del Tesoro para emergencia.

Otra novedad que crea esta Ley, en su art. 22° es una clausura de garantía salarial a efectos de no ver esfumados los resultados de esta Ley ante aumentos salariales en la Administración Central.

Asimismo por el artº 7 se fija una garantía donde los montos a distribuir por esta Ley no podrán ser inferiores al 34% del total de los Recursos Tributarios Nacionales de la Administración Central.

Esto fue creado con el objeto de resguardar que el Poder Ejecutivo pusiera mucho mayor énfasis en recurrir a Empréstitos, ahorro obligatorio, etc., y descuidara los Impuestos sujetos al Régimen de Coparticipación.

Finalmente digamos que la distribución entre Provincias no respondió a un alto análisis técnico como lo fué la Ley nº 20.221 sino que respondió a una emergencia financiera de como habían cerrado sus presupuestos durante el año 1987. Pero en la misma Ley tal vez esté el compromiso más importante cual es el de continuar el análisis y el debate entre todas las partes participantes a fin de que, en los próximos dos años, poder llegar a otro nuevo régimen de Coparticipación Federal seguramente con bases más solidas que el actual.

Para el cuadro nº 1 se muestra la evolución que tuvo la distribución secundaria hasta llegar al momento actual.

## CUADRO Nº I

Distribución Secundaria - Evolución (en porcentajes)

PROVINCIAS	1960	1970	73/84	86/87	1988		
					54.66	2.00	
Buenos Aires	29.6	34.2	27.99	20.13	19.93	78.5	(1)
Catamarca	1.9	1.4	1.72	2.86	2.86		
Córdoba	8.9	8.3	8.89	9.42	9.22		
Corrientes	4.7	4.3	3.73	3.86	3.86		
Chaco	5.5	2.9	4.13	5.18	5.18		
Chubut	1.4	1.6	1.87	1.20	1.38	7.16	(1)
Entre Ríos	4.6	4.2	4.56	5.07	5.07		
Formosa	1.5	1.5	2.29	3.78	3.78		
Jujuy	2.6	2.7	2.21	2.95	2.95		
La Pampa	1.6	1.6	1.80	1.95	1.95		
La Rioja	1.4	1.2	1.72	2.15	2.15		
Mendoza	5.4	5.7	4.73	4.03	4.33		
Misiones	2.9	2.6	2.96	3.43	3.43		
Neuquén	1.4	1.4	1.72	1.50	1.54	7.16	(1)
Río Negro	1.6	1.7	2.25	2.62	2.62		
Salta	3.4	3.3	3.75	3.98	3.98		
San Juan	2.9	2.8	2.55	3.51	3.51		
San Luis	1.6	1.4	1.75	2.37	2.37		
Santa Cruz	1.1	1.6	1.43	1.20	1.38	7.6	(1)
Santa Fe	10.4	9.4	9.06	9.58	9.28		
Sgo.del Estero	2.9	2.3	4.01	4.29	4.29		
Tucumán	4.7	4.0	4.55	4.94	4.94		
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.00	100.00	100.0	

(1) Con este efecto especial incluido en la Ley nº 23.548 y a los efectos comparativos quedo Buenos Aires 22.0; Chubut 1.58; Neuquén 1.74; y Santa Cruz 1.58.

## IMPORTANCIA DE LA COPARTICIPACION EN LAS FINANZAS PROVINCIALES

La Coparticipación Federal adquiere una doble importancia dentro de las finanzas provinciales - por un lado es el principal recurso con que cuentan las Administraciones Provinciales - por otro lado, en porcentajes distintos según las provincias, con este recurso se realiza una segunda coparticipación destinada a sus Municipios, que también en este nivel de Gobierno - representa el recurso más importante para hacer frente a sus erogaciones. Circunscribiendonos exclusivamente a la Administración Provincial se puede decir que la Coparticipación Federal con respecto al financiamiento tiene una incidencia inversa de acuerdo al potencial económico de la Provincia que se analice - es así que en las provincias denominadas " grandes " (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza) este recurso financia desde el 40% al 60% de su gasto público.

Mientras que en las provincias " chicas " (Catamarca, La Rioja, Formosa, Santiago del Estero, etc). alcanza a financiar hasta el 70% - 80% de sus erogaciones - no es extraño observar que hoy aquellas provincias donde la Coparticipación Federal es el centro de gravedad de los recursos esten ubicadas en el NOA, donde se configura un racimo de Provincias de escaso desarrollo económico y donde más ha perjudicado aquellas épocas de desviaciones.

El resto del Gasto Público Provincial se financia con la Tributación propia que constitucionalmente les corresponde: o sea - Impuesto Inmobiliario; a la circulación Automotor; Ingresos Brutos; de Sellos. El comportamiento de estos Impuestos Provinciales es directamente proporcional, en la incidencia de financiación del gasto, al grado de desarrollo económico.



También se financia el Gasto Público Provincial con algunos recursos afectados como la Coparticipación Vial (rutas) el Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior (líneas de transmisión), FO.NA.VI (viviendas) y el Fondo de Desarrollo Regional (Obras Públicas en General).

Otras Provincias, las Patagónicas, Mendoza; Salta y Jujuy cuentan con un recurso importante que es el producto de las Regalías Petroleras y Gasíferas.

Finalmente las provincias recurren a la venta de Activos Fijos; al uso del Crédito o al Déficit Flotante que le permiten "cerrar" los Presupuestos de los distintos ejercicios fiscales.

Por los cuadros II y III se refleja la evolución de la incidencia de la Coparticipación Federal tanto vista desde las transferencias que realiza el Gobierno Nacional como desde la óptica de los recursos que manejan los Gobiernos Nacionales.



## CUADRO II

INCIDENCIA DE LA COPARTICIPACION FEDERAL EN EL TOTAL  
DE LAS TRANSFERENCIAS REALIZADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL (1)

CONJUNTO DE PROVINCIAS

<u>Años</u>	<u>Porcentajes</u>
1973	46.0
1974	46.1
1977	69.5
1978	63.6
1979	67.1
1982	27.1
1984	29.5

Fuente: Secretaría de Hacienda

(1): Se toma como total de transferencias, además de la coparticipación Federal, las regalías petroleras, la Coparticipación vial - FO.NA.VI. (Fondo Nacional de la Vivienda); F.D.R. (Fondo de Desarrollo Regional); y FEDEI (Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior).

COMENTARIO

Notese que del total de transferencias que el Gobierno Nacional remite a las Provincias, la Coparticipación Federal anduvo cerca o superó el 50%. Después de la reforma del 80, cayó a niveles que se demuestran en los años 1982/1984.

## CUADRO III

INCIDENCIA DE LA COPARTICIPACION FEDERAL EN EL  
TOTAL DE INGRESOS DE LAS PROVINCIAS

CONJUNTO DE PROVINCIAS

<u>Años</u>	<u>Porcentajes</u>
1973	55.7
1974	56.4
1975	68.8
1977	48.4
1981	37.1
1982	37.5
1984	42.2

Fuente: Secretaria de Hacienda

COMENTARIO

Observese la importancia de la Coparticipación Federal, dentro del total de Recursos que manejan las provincias, cuando la Ley n° 20.221 funcionó a pleno (años 1973/1974/1975 y aún 1977) En contraposición la caída en importancia luego de la modificación del año 1980 está representada en los años 1981/1982. Seguramente la ejecución del año 1988 tenderá a acercarse a las magnitudes de la década del 70 (superior al 50%) obviamente la diferencia hasta llegar al 100% es financiado por la tributación propia, los recursos afectados y uso del crédito o deficit.

CAPITULO V

Conclusiones

## CONCLUSIONES

Arribando ya al final de este análisis corresponde enunciar algunas conclusiones que si bien estan tomadas de toda la historia del Régimen, van dirigidas hacia el futuro en el entendimiento de que en la actual norma, Ley n° 23.548, debe ser perfectible en aquellos aspectos en que no se profundizó demasiado.

Si dividimos en tres aspectos importantes un régimen de Coparticipación Federal lo haríamos tomando la masa de impuestos que se deben incluir, la distribución primaria (entre Nación y las Provincias) y la Distribución Secundaria (las Provincias entre sí).

Con respecto a la masa de Impuestos que se coparticipan la Ley n° 23.548 ofrece, diríamos, casi una garantía total al precepto constitucional en que tiene que enmarcarse -el impuesto a los combustibles, que figura incluido, fue burlada su participación por una resolución del Poder Ejecutivo - sin ser un conflicto de jurisdicciones ni de poderes, es un atropello a la constitución y esto tiene que ser resuelto.

Con respecto a la distribución Primaria diríamos que en gran parte se ha respondido al reclamo Provincial, al pasar del 48,5% al 56,66%, fundada en el costo de la transferencia de servicios que se realizó en el período 1978-1981.

Es en el tercer aspecto, la distribución secundaria, donde hay que buscar los máximos esfuerzos. Fue dicho que la actual distribución respondió más a la emergencia que a otra cosa pero no se puede regir los destinos de los habitantes de nuestras provincias exclusivamente por la emergencia - una vez superada ó paliada esta hay que tomar los mejores parametros que permitan una distribución justa, equitativa y transparente de manera que se

- vaya acompañando esta herramienta financiera con el proyecto de país al que se quiere alcanzar.

Es allí donde yo rescato, con algunas modificaciones, la metodología empleada por la ex-ley n° 20.221 y paso a desarrollar.

#### DE TIPO GENERAL

- Utilizar criterios de distribución secundaria de modo de favorecer relativamente más que en la actualidad a las provincias que ofrecen menor grado de desarrollo relativo, proporcionando la magnitud de la Coparticipación en medida más ajustada a las prestaciones a cargo de cada uno de los gobiernos.
- Posibilitar a todas las provincias la prestación de los servicios públicos a su cargo, en forma tal que se garantice la igualdad de tratamiento a todos los habitantes del país.
- Garantizar una mayor estabilidad de los sistemas financieros provinciales tendiendo a evitar la dependencia del Tesoro Nacional, quedando como responsabilidad del Gobierno Nacional -- volcar su máximo esfuerzo a fin de preservar en valores constantes, los Importes a recaudar.

#### TECNICA - ECONOMICAS

- Disminuir el porcentaje del distribuidor población no debiendo ser éste superior al 50%. Con el objeto de que el sistema sea más redistributivo.
- Reestructurar el prorrateador brecha de desarrollo en base a la utilización de variables más realistas que midan el verdadero

re desarrollo productivo tales como el consumo de acero, energía, cemento, hierro, etc.

- Introducir índices de tipo sociales que midan fehacientemente el grado de deterioro ó crisis social que viven las provincias. A tal efecto se podrán incluir parametros relativos a supervivencia infantil y grado de educación primaria y secundaria.

#### POLITICO - INSTITUCIONALES

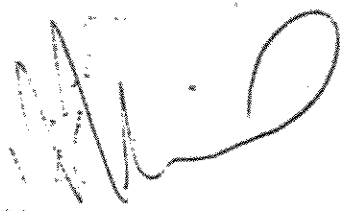
El régimen de Coparticipación Federal esta concebido en el estricto cumplimiento de los principios constitucionales que expresamente regulan las potestades tributarias de los distintos niveles de Gobierno.

Expresa con justicia el postergado reclamo de las Provincias que han visto disminuída a niveles alarmantes su capacidad política para dar respuesta a los problemas que, con diferentes características, se presentan en cada región del país.

Las provincias deben ser revalorizadas como pilares fundamentales del sostenimiento del sistema Republicano Representativo y Federal, por lo cual, el Proyecto participativo de país que deseamos debe partir de las esferas de Gobierno más cercanos a los canales de comunicación directa con el pueblo. Estos son los gobiernos provinciales y los municipios.

También es necesario destacar la importancia de este régimen como el más trascendente para resolver el problema de la coordinación financiera entre los distintos niveles de Gobierno sino tam

bién para dar de una vez por todas una solución política a la -  
continua pugna de los funcionarios provinciales que deben recla -  
mar lo que con justicia les corresponde a los estados provincia-  
les y a el Pueblo que representan.



JORGE A. MAISANO  
COMISION PUBLICO NACIONAL  
C.P.C.E.P.A. 739 - 49 12  
LEG. 9.554-3



### NOTAS BIBLIOGRAFICAS

En el capítulo I, y en lo concerniente a los diferentes periodos por los que transitó el Régimen de Coparticipación Federal, -aunque no en forma textual- me he apoyado en el estudio de "distribución de la Coparticipación Federal de Impuestos, análisis y alternativas" de los doctores Horacio NUÑEZ MIRANA y Alberto PORTO, porque coincido con los autores en la división de periodos que marcaron momentos de cambios importantes.

El resto del trabajo, con excepción de cifras donde se cita la fuente, fue producto de la elaboración propia con algunas opiniones exclusivas pero con un sin fin de matices tomados de la experiencia surgida de múltiples reuniones junto a funcionarios provinciales, que siempre trajeron el enérgico reclamo del interior postergado, y de funcionarios nacionales que he recogido en estos últimos 10 años tanto trabajando antes en la Administración Central, como ahora, en el ámbito Provincial -a la vez que esta es una aclaración que no quería dejar pasar por alto, significa también un agradecimiento a todas aquellas personas que mediante la discusión sincera me han enriquecido conceptos sobre la materia- y para finalizar con este análisis mis deseos tal cual lo exprese en la introducción, de que este trabajo como otros que seguro se han presentado sirvan o entreguen elementos para continuar el debate en un tema tan trascendente y tan actual.

Seguramente donde vamos a coincidir en el fin último cual es el desarrollo armónico de nuestro país y eso no va a ocurrir mientras cada una de nuestras provincias no encuentren su propio de

sarrollo - cuando la Patagonia pueda utilizar aunque sea el gas que se ventee- cuando las Provincias Cordilleranas puedan comercializar los productos de sus economías regionales directamente hacia el pacífico etc.-un Ministro nacional en el año 1984 estaba preocupado por los "bolsones de pobreza" a 10 km. de la Capital Federal. Yo pienso que deberíamos preocuparnos de que esos chaqueños, tucumanos, santiagueños que habitan las villas marginales, el 80% son provincianos, puedan retornar a sus provincias o por lo menos evitar nuevas migraciones hacia la Capital Federal, dandoles fuentes de trabajo en sus lugares de origen y no asentarias definitivamente dandoles a medias agua, salud o energía posibilitando anárquicos conglomerados humanos.

Finalmente, vaya mi reconocimiento a las autoridades de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas por la inteligencia en la elección de este tema.