

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

Documento de Federalismo Fiscal Nro. 2

Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos

Alberto Porto

Mayo, 2003

El Proyecto "Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal: Una Propuesta para la Reforma del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos en la Argentina" que se realiza en el Departamento de Economía de la UNLP cuenta con el apoyo de Tinker Foundation. Director del Proyecto: Dr. Alberto Porto. Los documentos de trabajo del proyecto se publican en la Serie Documentos de Federalismo Fiscal disponible en <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar>.

Resumen

El objetivo de este trabajo es dar perspectiva histórica al régimen de coparticipación federal de impuestos. Se distinguen dos grandes períodos: el previo a la Coparticipación Federal de Impuestos (1853-1934), que se caracteriza como Federalismo Competitivo, y el de la Coparticipación de Impuestos, desde 1935 hasta nuestros días. En este segundo gran período se distinguen nueve etapas o períodos en base a la evolución de la legislación y los resultados cuantitativos. Las cinco primeras etapas incluyen el nacimiento, maduración y perfeccionamiento, y se extienden desde 1935 hasta fines de los años setenta. El sexto período (1980-1984) inicia el camino hacia la desarticulación y caída del régimen, que da paso a los tres períodos siguientes (1985-87; 1988-89 y 1990 hasta nuestros días) de nacimiento y consolidación del federalismo coercitivo. Cada uno de estos períodos deja lecciones y enseñanzas que pueden ser de utilidad para el diseño de un nuevo régimen.

Abstract

The aim of this paper is to make an historical review of the Argentine Revenue Sharing System. Two main periods are distinguished: one previous to the Revenue Sharing System (1853-1934), characterized as *Competitive Federalism*; and the Revenue Sharing period itself, from 1935 onwards. Within this second period nine sub-periods are distinguished according to the evolution of Revenue Sharing both legally and quantitatively. The first five sub-periods (from 1935 to the 70's) include the birth, maturing and improvement of the regimen; the system evolved from a *Competitive* to a *Cooperative* federalism. The sixth period (1980-1984) starts the way towards the disarticulation and the end of the regimen, giving place to the following three periods of birth and consolidation of the *Coercitive Federalism*. Each period generates illuminating lessons offering interesting insights for the design of a new regimen.

INDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	5
II. EL PERÍODO PREVIO A LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL DEL IMPUESTOS (1853-1934). EL FEDERALISMO COMPETITIVO.....	6
III. EL PERÍODO DE LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS (1935-HASTA EL PRESENTE). DISTINTAS ETAPAS: DEL FEDERALISMO COOPERATIVO AL COERCITIVO..	8
III.1. PRIMER PERÍODO DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN (1935-1946).....	8
III.1.1. <i>El contexto general de la creación del régimen (1930-1935)</i>	8
III.1.2. <i>La unificación de los Impuestos Internos (Ley 12.139)</i>	8
III.1.3. <i>La coparticipación de los nuevos impuestos nacionales (Leyes 12.143 y 12.147)</i>	9
III.1.4. <i>Resultados cuantitativos. Impuestos Internos. Ley 12.139</i>	10
III.1.5. <i>Resultados cuantitativos. Leyes 12.143 y 12.147</i>	13
III.1.6. <i>Efecto conjunto de los dos regímenes de Coparticipación</i>	14
III.1.7. <i>Lecciones y enseñanzas del primer período</i>	15
III.2. SEGUNDO PERÍODO DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN (1947-1958).....	16
III.2.1. <i>Régimen de la Ley 12.956</i>	16
III.2.2. <i>La situación hacia mediados de la década</i>	16
III.2.3. <i>La Ley 14.060 (1951)</i>	17
III.2.4. <i>La Ley 14.390 (1954)</i>	17
III.2.5. <i>Resultados cuantitativos. Ley 12.956</i>	18
III.2.6. <i>Resultados cuantitativos. Ley 14.060</i>	20
III.2.7. <i>Resultados cuantitativos. Impuestos Internos. Leyes 12,139 y 14.390</i>	21
III.2.8. <i>Efecto conjunto de los tres regímenes de coparticipación</i>	22
III.2.9. <i>Lecciones y enseñanzas del segundo período</i>	24
III.3. TERCER (1959-1966) Y CUARTO (1967-1972) PERÍODOS DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN.....	25
III.3.1. <i>El tercer período (1959-1966). La ley 14.788 (1959) y sus prorrogas</i>	25
III.3.2. <i>El cuarto período del régimen de coparticipación. 1966-1972</i>	26
III.3.3. <i>Resultados cuantitativos. Ley 14.788</i>	27
III.3.4. <i>Resultados cuantitativos. Impuestos Internos Ley 14.390</i>	28
III.3.5. <i>Efecto conjunto de los tres regímenes de coparticipación</i>	29
III.3.6. <i>Lecciones y enseñanzas del tercer y cuarto período</i>	30
III.4. QUINTO PERÍODO DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN (1973-1979). EL PERFECCIONAMIENTO DEL RÉGIMEN.....	32
III.4.1. <i>Antecedentes de la reforma de 1973</i>	32
III.4.2. <i>La Reforma de 1973. Ley-Convenio 20.221</i>	32
III.4.2.1. <i>Objetivos</i>	32
III.4.2.2. <i>Principales características</i>	33
III.4.2.3. <i>Otros aspectos importantes</i>	33
III.4.2.3.1. <i>Cobertura del régimen</i>	33
III.4.2.3.2. <i>Obligaciones de las Provincias</i>	34
III.4.2.3.3. <i>Comisión Federal de Impuestos</i>	35
III.4.2.3.4. <i>Fondo de Desarrollo Regional</i>	35
III.4.2.3.5. <i>Reformas posteriores hasta 1980</i>	36
III.4.2.3.6. <i>Prorrateadores utilizadas: Bases estadísticas y mecánica de cálculo</i>	36
III.4.2.3.7. <i>Resultados cuantitativos</i>	39
III.4.2.3.8. <i>Lecciones y enseñanzas del período</i>	40
III.5. SEXTO PERÍODO DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN (1980-1984). HACIA LA DESARTICULACIÓN Y CAÍDA DEL RÉGIMEN.....	41
III.5.1. <i>La reforma tributaria de 1980 (Leyes 22.293 y 22.294)</i>	41
III.5.2. <i>Resultados cuantitativos</i>	42
III.5.3. <i>Lecciones y enseñanzas del período</i>	43

III.6. SÉPTIMO PERÍODO 1985-1987. LA INEXISTENCIA DE UNA LEY COPARTICIPACIÓN, LA INICIACIÓN DE LOS ACUERDOS TRANSITORIOS Y LA ACENTUACIÓN DEL FEDERALISMO COERCITIVO.	45
<i>III.6.1. Los Acuerdos Transitorios 1985-1987</i>	45
<i>III.6.2. Resultados cuantitativos</i>	46
<i>III.6.3. Lecciones y enseñanzas del período</i>	47
III.7. OCTAVO (1988-89) Y NOVENO (1990 HASTA LA ACTUALIDAD) PERÍODOS DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN. DEL INTENTO DE VUELTA A LA NORMALIDAD (1988) A LA CONSOLIDACIÓN DEL FEDERALISMO COERCITIVO.....	49
<i>III.7.1. Octavo período</i>	49
III.7.1.1. El intento de vuelta a la normalidad con un “régimen transitorio” que termina siendo de los más permanentes.	49
III.7.1.2. Resultados cuantitativos.....	51
III.7.1.3. Lecciones y enseñanzas del período.....	53
<i>III.7.2. Noveno Período</i>	53
III.7.2.1. La consolidación del Federalismo Coercitivo en la década de los noventa.	54
III.7.2.2. Resultados cuantitativos.....	60
III.7.2.3. Lecciones y enseñanzas	61
REFERENCIAS	63

I. Introducción

El objetivo de este capítulo es dar perspectiva histórica al régimen de coparticipación federal de impuestos. Se distinguen dos grandes períodos: el previo a la Coparticipación Federal de Impuestos (1853-1934), que se caracteriza como Federalismo Competitivo, y el de la Coparticipación de Impuestos, desde 1935 hasta nuestros días. En este segundo gran período se distinguen nueve etapas o períodos en base a la evolución de la legislación y los resultados cuantitativos. Las cinco primeras etapas incluyen el nacimiento, maduración y perfeccionamiento, y se extienden desde 1935 hasta fines de los años setenta. El sexto período (1980-1984) inicia el camino hacia la desarticulación y caída del régimen, que da paso a los tres períodos siguientes (1985-87; 1988-89 y 1990 hasta nuestros días) de nacimiento y consolidación del federalismo coercitivo. Cada uno de estos períodos deja lecciones y enseñanzas que pueden ser de utilidad para el diseño de un nuevo régimen.

II. El período previo a la Coparticipación Federal del Impuestos (1853-1934). El Federalismo Competitivo ¹

Hasta 1935 no existió un régimen que legislara las relaciones fiscales Nación-Provincias. Debe mencionarse como primer antecedente legal el régimen de coparticipación vial que se inicia en 1932 y que tenía la finalidad de estimular el gasto provincial en vialidad. Los recursos se afectaban a un tipo específico de gasto y al cumplimiento de ciertas condiciones, tales como la organización de reparticiones especializadas a nivel provincial. Parte de la fundamentación de este tipo de aportes se encuentra en la existencia de externalidades interjurisdiccionales en la provisión del bien "camino". Con anterioridad a 1932 el único mecanismo de transferencias había sido el previsto en el art. 67, inc. 8, de la Constitución Nacional, que incluía entre las atribuciones del Congreso la de "acordar subsidios del Tesoro Nacional a las Provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios" -actualmente denominados "Aportes del Tesoro Nacional" (ATN). La significación cuantitativa era, en general, escasa. Algunos datos aislados pueden servir como indicadores. En 1886 los "Aportes a las Provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires fueron equivalentes al 1,4% del gasto total del Gobierno Nacional; en 1887 al 1,9%; en 1902-03, aproximadamente al 2%; y en 1909-10 al 3,5%. Estando en vigencia el régimen de Coparticipación, los ATN representaron en 1950, el 3,7% de la parte provincial en la coparticipación y el 23% del total de fondos de origen nacional percibidos por las Provincias; en 1960, los porcentajes fueron, respectivamente, 6,5% y 5,6%. ²

Dos características del período previo a la Coparticipación Federal de Impuestos fueron:

i) Desde el punto de vista de la distribución de los poderes tributarios entre los dos niveles de gobierno:

- hasta 1890, hubo separación de fuentes tributarias, con los Impuestos sobre el Comercio Exterior recaudados por la Nación -la principal fuente tributaria- y los Impuestos "Internos" por las Provincias y por la Nación en la jurisdicción de los Territorios Nacionales y de la Capital Federal. La composición porcentual de los recursos del Gobierno Nacional puede apreciarse con los siguientes datos que revelan el significativo cambio que se produjo luego de la crisis de 1890

Recursos del Gobierno Nacional					
En porcentaje					
	1865	1870-80	1895	1920	1930
1. Comercio Exterior	94,6	89,3	74,3	60,2	59,3
2. Resto	5,4	10,7	25,7	39,8	40,7

¹ Este capítulo está basado en Nuñez Miñana (1972, 1973), Nuñez Miñana y Porto (1981,1982,1983), y Porto (1990,1993) y las referencias listadas en esos trabajos. Estos trabajos cubren hasta el quinto período del Régimen de Coparticipación de Impuestos. Todos los cuadros estadísticos han sido tomados de esos trabajos.

² Los datos fueron obtenidos de Memorias de la Secretaría de Hacienda y de Porto (1987).

TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

- entre 1890 y 1934 hubo concurrencia de fuentes tributarias -en los Impuestos Internos "indirectos"- ya que tanto la Nación como las Provincias recaudaban Impuestos sobre los Consumos y sobre la Producción. La recaudación de los Impuestos "Internos" por los distintos niveles de Gobierno, durante el período 1929-33, fue la siguiente: 64,5 % el Gobierno Nacional y 35,5 % de los Gobiernos Locales.

ii) Desde el punto de vista del funcionamiento del federalismo fiscal: en el esquema vigente hasta comienzos de la década del treinta -con excepción de los ATN, de escasa significación cuantitativa- cada Provincia debía ajustar sus gastos a su restricción presupuestaria. Una de las consecuencias fue la gran disparidad territorial de oportunidades en cuanto a la provisión de bienes públicos provinciales: las Provincias "ricas" podían financiar niveles de gasto público por habitante mucho más altos que las Provincias "pobres". La situación en cuanto a gasto provincial per cápita relativo (promedio Provincias=100) , antes de los regímenes de coparticipación, era la siguiente

Gasto provincial per capita relativo			
(Promedio Provincias = 100)			
	1900	1916	1934
Avanzadas	124	112	111
Intermedias	69	83	87
Rezagadas	26	49	42

Esta etapa reunió algunas características de "Federalismo Competitivo", competencia que se daba tanto vertical como horizontalmente. El Sector Público era relativamente pequeño (12,2% del PBI en 1913-15; 8,9% en 1916-20; 10,4% en 1921-25; 13,2% en 1926-30)³ y se verificaban los resultados que predice la literatura económica sobre descentralización fiscal en un contexto de desequilibrios territoriales sin mecanismos de transferencia de fondos entre niveles de gobierno. En primer lugar, como cada nivel de gobierno debía financiar sus gastos con recursos propios, el GN era mucho más importante que los GP (ya que disponía de las fuentes de financiamiento más importantes). Las Provincias y Municipalidades representaban menos de un tercio del gasto público total. En segundo lugar, como cada Provincia debía financiar sus gastos con recursos propios, había grandes diferencias en cuanto a las alternativas abiertas a los residentes de las distintas jurisdicciones para el consumo de bienes públicos provinciales.

³ El Sector Público comprende el Gobierno Nacional (GN), los Gobiernos Provinciales (GP), la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA) y el gasto en Seguridad Social.

III. El período de la Coparticipación Federal de Impuestos (1935 hasta el presente). Distintas etapas: del Federalismo Cooperativo al Coercitivo

III.1. Primer período del Régimen de Coparticipación (1935-1946)

III.1.1. El contexto general de la creación del régimen (1930-1935)

El Régimen de Coparticipación de Impuestos apareció como una respuesta al cambio fundamental operado por la "gran crisis de 1930", que en nuestro país comenzó a hacer sentir sus primeros efectos en la segunda mitad de 1929. Los ingresos del Estado Nacional estaban estrechamente vinculados a los derechos aduaneros y el primer impacto de la crisis sobre el sector externo se trasladó inmediatamente al Sector Público, a través de las recaudaciones tributarias. Por otra parte, las tentativas de reducción del gasto público aún con las severas medidas de economías, reducción de sueldos, etc. mostraron su insuficiencia, de manera que el gobierno provisional tuvo que enfrentar la situación mediante la creación de nuevos impuestos: el Impuesto a las Transacciones (1931) y a los Réditos (1932). Sin embargo, la recaudación inicial de los nuevos impuestos sólo compensó parcialmente la brusca caída de los Impuestos sobre el Comercio Exterior.

Ante esta situación, el Gobierno Nacional encaró un reordenamiento del sistema tributario a efectos de lograr un mejor aprovechamiento de la base tributaria y la supresión de problemas de doble imposición. Con esa finalidad, el Congreso Nacional legisló la unificación de los Impuestos Internos (Ley 12.139), la transformación del Impuesto a las Transacciones en el Impuesto a las Ventas (Ley 12.143) y la prórroga del Impuesto a los Réditos (Ley 12.147), sancionando este conjunto de leyes en forma simultánea en los últimos días del año 1934, con vigencia a partir del 1° de enero de 1935. Las tres leyes preveían un régimen de distribución del producido de los impuestos respectivos entre la Nación, las Provincias y la Capital Federal. En la primera de las leyes, como contrapartida a la obligación de las Provincias adheridas de derogar sus impuestos existentes de carácter similar. En las dos últimas, como compensación por parte de la Nación a las Provincias por la utilización de fuentes tributarias concurrentes (de tipo permanente o por tiempo determinado, respectivamente).

III.1.2. La unificación de los Impuestos Internos (Ley 12.139)

Establecidos en 1891 los Impuestos Internos nacionales, si bien por razones de tipo doctrinario por tiempo determinado (anual), luego de más de cuarenta años de vigencia se consideró la necesidad de proyectar un régimen de tipo más permanente. Además, la existencia de Impuestos Internos aplicados por las Provincias en concurrencia con la Nación planteaba dos

tipos de problemas. Por un lado, el de la doble imposición, con sus conocidas dificultades especialmente en relación a la administración de los impuestos y a los costos para el contribuyente. Por otro lado, las Provincias productoras de bienes consumidos fuera de su jurisdicción podían “exportar” la carga de sus gastos sobre los contribuyentes residentes en otra jurisdicción. Esto era particularmente importante para el caso del vino (Mendoza y San Juan) y del azúcar (Tucumán, Salta y Jujuy), productos cuya fabricación nacional estaba protegida por aranceles aduaneros. En el marco de crecientes dificultades, tanto para la Nación como para las Provincias, el Poder Ejecutivo Nacional proyectó un nuevo régimen de unificación de los Impuestos Internos, con una distribución del producido a los distintos gobiernos involucrados, apareciendo por primera vez la figura de la Ley-Convenio dictada por el Gobierno Nacional a la cual adhieren los Gobiernos Provinciales.

La distribución del producido de los impuestos unificados tanto entre Nación y Provincias, como entre cada una de las Provincias, se estableció mediante un mecanismo sumamente complicado, sólo explicable en función de los distintos intereses creados que se trataba de no lesionar abruptamente.⁴ Dos cuestiones merecen mención por su importancia hacia el futuro. Por un lado, la transición desde el momento inicial (1935) hasta el vencimiento (1954) estaba fijada por la Ley. Por otro lado, el distribuidor población va ganando importancia a medida que se avanza en el tiempo.

III.1.3. La coparticipación de los nuevos impuestos nacionales (Leyes 12.143 y 12.147)

Simultáneamente con el replanteo de los poderes tributarios respecto a los Impuestos Internos, el Congreso Nacional introdujo la participación de las Provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en la recaudación de los dos impuestos recientemente creados, uno de los cuales (a los Réditos) se prorrogó por diez años, en tanto el otro (a las Transacciones) se reestructuró adoptando la forma de Impuesto a las Ventas. El mecanismo adoptado en ambas

⁴ Para ello se distinguen dos situaciones: por un lado, el de los Impuestos a los Consumos a derogar por las 14 Provincias, y por otro lado, el de los Impuestos que gravaban algunas actividades productivas por parte de ciertas Provincias productoras (vino, alcoholes y azúcar). Para el primer caso, se establece como monto básico a distribuir el promedio 1929-33 de recaudación efectiva de las Provincias (33,8 millones) incrementado en un 10%. Esta suma se distribuye entre Provincias partiendo en el año inicial (1935) según las proporciones de recaudación provincial efectiva, disminuyendo en un 10% anual hasta desaparecer por completo en diez años. La diferencia (proporciones crecientes desde el 10% en 1936 hasta el 100% en 1945) se distribuye entre Provincias según población del último Censo Nacional. Además, se incrementa el monto a distribuir entre Provincias en un 10% del monto básico por año hasta un 50% en 1939, distribuido entre Provincias según población a partir de 1940. La proporción entre Nación y Provincias se determina de forma que iguale la proporción alcanzada en el bienio 1938-39. Para el segundo caso, se parte de una distribución entre Provincias (Mendoza, San Juan, Tucumán, Jujuy y Salta) de un monto absoluto igual al promedio de recaudación provincial efectiva, para 1935, con disminuciones del 5% en los cuatro primeros años y del 2% en los años siguientes hasta llegar al 50% en el año final (1954). En este caso, se prevé la compensación por parte del Gobierno Nacional por las pérdidas implicadas, a través de la asunción por parte de éste de las deudas de los Gobiernos Provinciales, o alternativamente del servicio de la deuda provincial.

leyes es similar. La distribución entre la Nación, y las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires ("distribución primaria") se estableció en las proporciones del 82,5% y del 17,5%, respectivamente. La distribución entre estas últimas jurisdicciones ("distribución secundaria") se estableció en función de cuatro parámetros: 30% por población, 30% por gastos provinciales (presupuestados para 1934), 30% de acuerdo a los recursos percibidos por cada Provincia (cada año inmediato anterior) y 10% de acuerdo con la recaudación del impuesto a distribuir, dentro de la jurisdicción de cada Provincia. Este último parámetro no era aplicable a la Municipalidad, que sólo percibía de acuerdo a los tres primeros.

En tanto la Ley 12.139 (Impuestos Internos unificados) que preveía una vigencia de 20 años no fue modificada hasta 1955, estos regímenes sufrieron cambios durante el periodo posterior a 1943. Por una parte, se incorporó un nuevo impuesto al régimen de coparticipación: el Impuesto a las Ganancias Eventuales (1946) a distribuir en forma similar al Impuesto a los Réditos. Por otra parte, otro impuesto creado en el período, el Impuesto a los Beneficios Extraordinarios (1943 y 1944), pese a aplicarse en todo el territorio de la Nación, era ingresado en su totalidad a la Nación. Dos cuestiones importantes son las siguientes:

- i) la primera es que las dos Leyes de 1935 (Ley 12.143 y Ley 12.147) preveían que antes del 31 de diciembre de 1938 se establecerían las proporciones de distribución para el futuro. Sin embargo, los coeficientes fijados inicialmente siguieron aplicándose hasta 1947 (Ley 12.956). Este es un indicador de que, desde los comienzos del régimen, una vez fijada la distribución de la recaudación, es muy difícil modificarla aún cuando exista una disposición legal que lo ordene;
- ii) la segunda es que por un Decreto-Ley de 1943 se estableció para el Impuesto a los Réditos un tope máximo a recibir por cada Provincia y la Municipalidad igual a lo percibido en 1943. El resto ingresaba al Gobierno Nacional. Estas modificaciones tuvieron efectos menores sobre la distribución secundaria de la coparticipación federal pero fue significativo el impacto sobre la distribución primaria, tornándola más favorable para el Gobierno Nacional. Este intento del Gobierno Nacional de romper la regla y apropiarse de recursos provinciales se repetirá en la historia del régimen.

III.1.4.Resultados cuantitativos. Impuestos Internos. Ley 12.139

La distribución entre Provincias de los Impuestos Internos se alteró significativamente durante este primer período. En el Cuadro II.1.4.1 se presenta la información comparativa de las participaciones en la recaudación efectiva durante 1929-33 y la distribución en el año inicial (1935) y final (1946) de este primer período.

Las Jurisdicciones Avanzadas mantienen, en las tres observaciones, una participación algo inferior a los dos tercios del total, pero existe una notable redistribución en perjuicio de Mendoza

y en beneficio de las otras Provincias, muy especialmente en favor de Buenos Aires. Las Jurisdicciones Intermedias muestran una participación decreciente del 30,2% en 1929-33, al 28,3 % en 1935 y al 22,9% en 1946. A nivel de jurisdicciones la redistribución es soportada fundamentalmente por San Juan y Tucumán, y en menor medida, Salta. Por su parte, San Luis y Entre Ríos se benefician incrementando su participación significativamente. La participación perdida por el grupo de Jurisdicciones Intermedias es ganada por las Rezagadas que pasan del 5,6% en 1929-33, al 7,9% en 1935 y al 12,9% en 1946. Todas las Provincias del grupo se benefician, con excepción de Jujuy.

Resulta útil, para analizar la redistribución entre Provincias operada por la unificación de los Impuestos Internos, presentar la información distinguiendo las Provincias productoras y las consumidoras (Cuadro II.1.4.2). Puede apreciarse la drástica redistribución desde las Provincias productoras (del 55,7% en 1929-33 al 29,6% en 1946) en favor de las Provincias consumidoras (del 44,3% en 1929-33 al 74,4% en 1946).

Cuadro II.1.4.1

Coparticipación de Impuestos Internos. Ley 12.139

Por Provincias. 1929-1933, 1935 y 1946

En porcentaje

	1929-33	1935	1946
GOBIERNOS LOCALES	100,0	100,0	100,0
I. AVANZADAS	64,2	63,8	64,2
1. Capital Federal	-	-	-
2. Provincia de Buenos Aires	17,5	18,2	29,0
3. Santa Fe	11,3	12,5	12,5
4. Córdoba	9,2	9,6	10,3
5. Mendoza	26,2	23,4	12,4
II. BAJA DENSIDAD	-	-	-
1. Chubut	-	-	-
2. Santa Cruz	-	-	-
3. La Pampa	-	-	-
4. Río Negro	-	-	-
5. Neuquén	-	-	-
6. Territorio Nac. De Tierra del Fuego	-	-	-
III. INTEREDIAS	30,2	28,3	22,9
1. San Juan	11,8	10,5	5,5
2. San Luis	0,6	0,6	1,6
3. Entre Ríos	3,5	3,7	6,0
4. Tucumán	11,6	10,7	7,6
5. Salta	2,7	2,8	2,2
IV. REZAGADAS	5,6	7,9	12,9
1. La Rioja	0,2	0,6	1,1
2. Catamarca	0,2	0,4	1,4
3. Corrientes	0,7	1,9	4,9
4. Jujuy	3,4	3,0	1,9
5. Misiones	-	-	-
6. Chaco	-	-	-
7. Santiago del Estero	1,1	2,0	3,6
8. Formosa	-	-	-

Cuadro II.1.4.2

Redistribución entre Provincias operada por la unificación de los Impuestos Internos

	Promedio 1929-33	1946
TOTAL	100,0	100,0
Provincial productoras	55,7	29,6
Mendoza	26,2	12,4
San Juan	11,8	5,5
Tucumán	11,6	7,6
Jujuy	3,4	1,9
Salta	2,7	2,2
Provincias consumidoras	44,3	4,70
Buenos Aires	17,5	29,0
Santa Fe	11,3	12,5
Córdoba	9,2	10,3
Entre Ríos	3,5	6,0
Santiago del Estero	1,1	3,6
Corrientes	0,7	4,9
San Luis	0,6	11,6
La Rioja	0,2	1,1
Catamarca	0,2	1,4

III.1.5.Resultados cuantitativos. Leyes 12.143 y 12.147

La distribución entre Provincias de los impuestos reglados por las Leyes 12.143 y 12.147 y modificatorias se presenta en el Cuadro II.1.5.1. A nivel de grupos no se aprecian modificaciones de importancia entre 1935 y 1946, aunque sí se encuentran cambios relativos importantes en la participación de algunas jurisdicciones (por ejemplo, San Juan, San Luis, La Rioja y Jujuy).

Cuadro II.1.5.1

Coparticipación de Impuestos. Leyes 12.143 y 12.147

Por Provincias. 1935 y 1946

En porcentaje

	1935	1946
GOBIERNOS LOCALES	100,0	100,0
I. AVANZADAS	83,2	82,0
1. Capital Federal	26,6	25,5
2. Provincia de Buenos Aires	31,2	31,2
3. Santa Fe	12,7	12,8
4. Córdoba	8,1	8,1
5. Mendoza	4,6	4,4
II. BAJA DENSIDAD	-	-
1. Chubut	-	-
2. Santa Cruz	-	-
3. La Pampa	-	-
4. Río Negro	-	-
5. Neuquén	-	-
6. Territorio Nac. de Tierra del Fuego	-	-
INTERMEDIAS	10,9	11,9
1. San Juan	1,2	1,7
2. San Luis	0,6	0,9
3. Entre Ríos	4,0	4,4
4. Tucumán	4,0	3,6
5. Salta	1,1	1,3
IV. REZAGADAS	5,8	6,1
1. La Rioja	0,6	0,4
2. Catamarca	0,6	0,6

3. Corrientes	2,3	2,3
4. Jujuy	0,6	0,9
5. Misiones	-	-
6. Chaco	-	-
7. Santiago del Estero	1,7	1,9
8. Formosa	-	-

III.1.6.Efecto conjunto de los dos Regímenes de Coparticipación

El efecto conjunto de los dos Regímenes de Coparticipación se presenta en el Cuadro II.1.6.1. Crece la participación de las Jurisdicciones Avanzadas (del 67,5% en 1935 al 70,3% en 1946) y de las Rezagadas (del 7,5% al 10,6%) y decrece la de las Jurisdicciones Intermedias (del 25% al 19,1%).

A nivel de Jurisdicciones dentro de cada grupo, existen notables diferencias. Entre las fuertemente beneficiadas por la redistribución, se encuentran la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Entre Ríos, La Rioja, Catamarca, Corrientes y Santiago del Estero. Entre las perjudicadas, se encuentran Mendoza, San Juan, Tucumán, Salta y Jujuy. Esta modificación de las participaciones se origina, por un lado, en la importante redistribución de la recaudación de los Impuestos Internos en favor de las Provincias consumidoras a expensas de las productoras (Cuadro II.1.4.2) y, por otro lado, en el cambio en la importancia relativa de los dos Regímenes de Coparticipación, en favor de los correspondientes a las Leyes 12.143 y 12.147

Importancia de los Regímenes de Coparticipación		
	1935	1946
1. Impuestos Internos	81,0	65,4
2. Réditos, Ventas, etc.	19,0	34,6
TOTAL	100,0	100,0

En este último régimen (Réditos, Ventas, etc.) la participación de Buenos Aires era muy superior a la que tenía en el régimen de Impuestos Internos: participaba la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires que estaba excluida de Internos; y tenían participaciones muy inferiores (a la que les correspondía en los Impuestos Internos) Mendoza, San Juan, Tucumán, Salta y Jujuy. Las coparticipaciones per capita relativas (conjunto de Gobiernos Locales = 100) muestran grandes diferencias en 1935, que se acortan significativamente en 1946. Mendoza y San Juan exhibían valores superiores en más de cuatro veces al promedio en 1935; Tucumán y Jujuy aproximadamente 1,3 veces superior al promedio; Salta (20%) y Santa Fe (7%) eran las otras Provincias con valores superiores al promedio. En 1946, Mendoza y San Juan también registran las mayores coparticipaciones per capita relativas, pero ahora superiores al promedio en alrededor de 1,35 veces.

Cuadro II.1.6.1

Efecto conjunto de los Regímenes de Coparticipación

Distribución de la Coparticipación y de la población. Coparticipación per capita

Por Provincias. 1935 y 1946

	Coparticipación (%)		Población (%)		Cop. per capita (Gobiernos Locales=100)	
	1935	1946	1935	1947	1935	1946
GOBIERNOS LOCALES	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
I. AVANZADAS	67,5	70,3	75,0	75,8	90	93
1. Capital Federal	5,0	8,8	20,8	20,5	24	43
2. Provincia de Buenos Aires	20,7	29,7	28,5	29,3	73	101
3. Santa Fe	12,6	12,6	11,8	11,7	107	108
4. Córdoba	99,3	9,5	10,1	10,3	92	92
5. Mendoza	19,9	9,7	3,9	4,0	510	243
II. BAJA DENSIDAD	-	-	-	-	-	-
1. Chubut	-	-	-	-	-	-
2. Santa Cruz	-	-	-	-	-	-
3. La Pampa	-	-	-	-	-	-
4. Río Negro	-	-	-	-	-	-
5. Neuquén	-	-	-	-	-	-
6. Territorio Nac. de Tierra del Fuego	-	-	-	-	-	-
III. INTERMEDIAS	25,0	19,1	14,6	14,4	171	133
1. San Juan	8,7	4,2	1,7	1,8	512	233
2. San Luis	0,6	1,4	1,3	1,1	46	127
3. Entre Ríos	3,8	5,4	5,5	5,4	69	100
4. Tucumán	9,6	6,2	4,2	4,1	229	151
5. Salta	2,3	1,9	1,9	2,0	121	95
IV. REZAGADAS	7,5	10,6	10,4	9,8	72	108
1. La Rioja	0,6	0,9	0,9	0,8	67	113
2. Catamarca	0,5	1,1	1,1	1,0	45	110
3. Corrientes	1,9	4,0	4,0	3,6	48	111
4. Jujuy	2,6	1,6	1,1	1,1	236	145
5. Misiones	-	-	-	-	-	-
6. Chaco	-	-	-	-	-	-
7. Santiago del Estero	1,9	3,0	3,4	3,3	56	91
8. Formosa	-	-	-	-	-	-

III.1.7. Lecciones y enseñanzas del primer período

Una enseñanza de este período es que, pese a los conflictos de intereses, se pudo reorganizar –modernizándolo- el sistema tributario argentino, a la vez que se implementó un régimen de distribución de la recaudación con reglas claras. Conscientes de las dificultades asociadas con la negociación de estos temas, se planteó en la Ley de Impuestos Internos – la más conflictiva- una transición que duraría 20 años.

El período asistió también al primer rompimiento de la regla por parte del Gobierno Nacional, al apropiarse de los incrementos de la recaudación del Impuesto a los Réditos a partir de 1943.

También se puso de manifiesto en este período (con los distribuidores de las Leyes 12.143 y 12.147 que se fijaron en 1935 y debían cambiarse antes del 31/12/1938, pero continuaron teniendo vigencia hasta 1947) la dificultad de modificar las distribuciones establecidas de la recaudación, salvo que el mecanismo estuviera expresamente establecido en la Ley (como ocurrió con los Impuestos Internos).

III.2. Segundo Período del Régimen de Coparticipación (1947-1958)

III.2.1. Régimen de la Ley 12.956

Las modificaciones introducidas a los regímenes de las Leyes 12.143 y 12.147 entre 1943 y 1946 significaron un perjuicio importante para los Gobiernos Locales. Con el restablecimiento del funcionamiento del Congreso (1946) se replanteó la situación, tanto por presentación de proyectos de legisladores como por la movilización de los Gobiernos Provinciales. Esto culminó en la Primera Conferencia de Ministros de Hacienda (noviembre de 1946) con una recomendación unánime, recogida en el proyecto del Poder Ejecutivo Nacional presentado a las Cámaras y que dio origen a la Ley 12.956.

La Ley 12.956 significó un avance hacia una mayor sistematización del régimen e introdujo cambios tanto en la distribución primaria como en la secundaria. Las principales modificaciones introducidas por la Ley 12.956 fueron:

- i) unificó y amplió la cobertura de impuestos a coparticipar, ya que no sólo comprende el Impuesto a los Réditos (Ley 12.147), el Impuesto a las Ganancias Eventuales (asimilado al Impuesto a los Réditos en cuanto al mecanismo de coparticipación) y el Impuesto a las Ventas (Ley 12.143), sino que también comprende al recientemente creado Impuesto a los Beneficios Extraordinarios, que inicialmente no se coparticipaba;
- ii) en cuanto a la distribución primaria, se amplió el porcentaje de Provincias y Municipalidad del 17,5% al 21%, que representa un aumento del 20% a partir del año 1947;
- iii) en lo relativo a la distribución secundaria, se prorrateó un contingente equivalente al 19% de la recaudación total según un sistema similar al anteriormente vigente, introduciéndose como novedad la distribución del 2% en proporción inversa a la población de cada jurisdicción. Se introdujo así, por primera vez, un mecanismo de redistribución explícito, más allá de lo implícita en el prorrateador población;
- iv) aparece por primera vez explícitamente la obligación de las Provincias de "no aplicar gravámenes locales de naturaleza igual a los establecidos por las leyes de los referidos impuestos" y también la obligación de coparticipar entre las municipalidades de su jurisdicción no menos del 10% de la participación que recibieran de la Nación.

III.2.2. La situación hacia mediados de la década

Hacia mediados de la década de los años cincuenta comenzaron a presentarse nuevos elementos en las relaciones fiscales Nación-Provincias. En primer término, los territorios nacionales se fueron convirtiendo en Provincias: de las 14 Provincias históricas se pasa a 22, quedando como único Territorio Nacional el de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico

Sud. Dicho proceso comenzó en 1951, con las actuales Provincias de Chaco y La Pampa, para continuar con Misiones (1953), y el resto de Territorios Nacionales (1955). Esto significó un replanteo de la distribución primaria (Nación-Provincias), ya que hasta ese momento los gastos de los Territorios Nacionales se incorporaban al Presupuesto Nacional y la Nación percibía los tributos de tipo local recaudados en los Territorios Nacionales. También fue necesario rediseñar las relaciones entre Provincias, ya que se incorporaban algunas jurisdicciones que presentaban rasgos sumamente diferenciales (por ejemplo, Santa Cruz y Chubut, de extensa superficie y bajísima densidad demográfica). En segundo término, deben mencionarse las fechas de expiración de los regímenes de coparticipación: para la Ley 12.139 (Internos) operaba a fines de 1954 y para la Ley 12.956 (Réditos, Ventas, etc.) se producía a fines de 1955. Esta última fue prorrogada por períodos anuales hasta el cambio en 1959 por la Ley 14.788.

III.2.3. La Ley 14.060 (1951)

En 1951 apareció otra modificación en las relaciones tributarias entre Nación y Provincias con motivo de la creación por parte de la Nación del Impuesto Sustitutivo del gravamen a la Transmisión Gratuita de Bienes (Ley 14.060). La sanción de esta Ley, además de implicar un cambio de sistema tributario, significó un nuevo avance de la Nación en un terreno hasta entonces reservado a los poderes locales. El Impuesto a la Trasmisión Gratuita de Bienes tenía un lugar tradicional en las finanzas provinciales como "Impuesto a las Herencias" o "Impuesto a las Sucesiones".

El mecanismo aplicado perduró sin variantes hasta 1973 y se caracterizó por estar basado estrictamente en el criterio devolutivo. Cada jurisdicción recibía en proporción a la "radicación económica de los bienes objeto del tributo", correspondiendo a la Nación la proporción asignada a la Capital Federal y Territorios Nacionales, y a las Provincias la proporción restante. A su vez, entre Provincias la distribución también se efectuaba sobre la misma base.

III.2.4. La Ley 14.390 (1954)

La primitiva Ley de unificación de Impuestos Internos, cuyo período de vigencia se estableció en 20 años, venció el 31 de diciembre de 1954. Fue reemplazada por la Ley 14.390, la cual si bien tenía un plazo de diez años, fue luego prorrogada en forma anual hasta ser derogada por la Ley 20.221 (1973). Por su importancia, merecen destacarse los aspectos más esenciales del régimen de distribución establecido:

- i) la distribución primaria se fijaba periódicamente según las siguientes relaciones
- $$\text{Participación de la Nación} = \frac{\text{Población total del País}}{\text{Pobl. total del País} + \text{Pob. Provincias}}$$

$$\text{Participación de las Provincias} = \frac{\text{Población total de las Provincias}}{\text{Pobl. total del País} + \text{Pob. Provincias}}$$

En la práctica, y luego de la provincialización de los ex territorios Nacionales, los porcentajes respectivos oscilaron alrededor del 54% para la Nación y el 46% para el conjunto de Provincias. La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires continuaba excluida de este régimen;

ii) la distribución secundaria se realizaba en la forma siguiente. Un 98% del contingente provincial se distribuía entre Provincias en función de la población (80% a partir de 1957) y en función de la producción de artículos gravados con Impuestos Internos y de las materias primas principales utilizadas en su elaboración (20% a partir de 1957). Por razones de transición, los porcentajes respectivos se fijaron en forma escalonada para los primeros años de vigencia del nuevo régimen (en 1955: 84% población, 16% producción; en 1956: 82% y 18% respectivamente). Por otra parte, el 2% restante del contingente provincial se distribuía entre Provincias en razón inversa al monto por habitante de la participación que a cada Provincia correspondía de acuerdo a la distribución del 98% explicado anteriormente;

iii) respecto a la inclusión de los impuestos a distribuir, apareció por primera vez en forma explícita la cláusula de escape en favor de la Nación, excluyéndose del régimen a los Impuestos Internos nacionales cuyo producido se hallara afectado a la realización de inversiones y obras de interés nacional;

iv) en cuanto al control del régimen, se creó un Tribunal Arbitral, cuya composición revela el predominio de la Nación: presidido por el Procurador del Tesoro de la Nación, con dos vocales permanentes nombrados por el Ministerio de Hacienda de la Nación y otros dos vocales rotativos designados por las Provincias.

Cabe hacer notar que la complejidad del sistema de distribución secundaria (por la inclusión del distribuidor producción gravada) obligaba a reglamentar minuciosamente los rubros a ser incluidos y la periodicidad de la fijación de los índices de distribución.

Con la Ley 14.390 se alcanza una madurez del sistema referido a los Impuestos Internos que subsistirá hasta 1973, fecha en que sus principales disposiciones se incorporan al nuevo régimen establecido en dicho año.

III.2.5. Resultados cuantitativos. Ley 12.956

En el Cuadro II.2.5.1 se compara la distribución entre Provincias de la coparticipación de los Impuestos a los Réditos, Ventas, etc., correspondiente al último año de vigencia de las Leyes 12.143 y 12.147 y sus modificatorias (1946) y de la Ley 12.956 (1958).

La reforma de 1947 significó una importante redistribución desde las Jurisdicciones Avanzadas (cuya participación decrece del 82% en 1946 al 69,1% en 1958) hacia las Intermedias (11,9% en 1946 y 13,1% en 1958), las Rezagadas (6,1% en 1946 y 15,3% en 1958) y hacia La Pampa, de reciente creación, única dentro del grupo de Baja Densidad. Todas las Jurisdicciones del grupo de las Avanzadas experimentan pérdidas en su participación, con excepción de Mendoza cuyo coeficiente permanece prácticamente sin cambios. Cada una de las Provincias del grupo de las Rezagadas aumenta su participación; este grupo gana además 5,1 puntos porcentuales por la incorporación de Misiones y Chaco como nuevas Provincias. En el grupo de las Provincias Intermedias aumentan su participación San Juan, San Luis y Salta y la disminuyen Entre Ríos y Tucumán.

Cuadro II.2.5.1**Coparticipación de Impuestos. Ley 12.956****Comparativo por Provincias 1946 y 1958**

En porcentaje

	1946	1958
GOBIERNOS LOCALES	100,0	100,0
I. AVANZADAS	82,0	69,1
1. Capital Federal	25,5	19,1
2. Provincia de Buenos	31,2	29,2
3. Santa Fe	12,8	9,7
4. Córdoba	8,1	6,6
5. Mendoza	4,4	4,5
II. BAJA DENSIDAD	-	2,3
1. Chubut	-	-
2. Santa Cruz	-	-
3. La Pampa	-	2,3
4. Río Negro	-	-
5. Neuquen	-	-
6. Territorio Nac. de Tierra del Fuego	-	-
III. INTERMEDIAS	11,9	13,1
1. San Juan	1,7	2,4
2. San Luis	0,9	1,6
3. Entre Ríos	4,4	3,9
4. Tucumán	3,6	3,2
5. Salta	1,3	2
IV. REZAGADAS	6,1	15,3
1. La Rioja	0,4	1,9
2. Catamarca	0,6	1,7
3. Corrientes	2,3	2,5
4. Jujuy	0,9	2,1
5. Misiones	-	2,2
6. Chaco	-	2,7
1. Santiago del Estero	1,9	2,2
8. Formosa	-	-

III.2.6. Resultados cuantitativos. Ley 14.060

Los porcentajes de distribución correspondientes a 1958 se presentan en el Cuadro II.2.6.1. Como el criterio utilizado es claramente devolutivo (cada jurisdicción recibe en proporción a la radicación económica de los bienes objeto del tributo), se observa una fuerte concentración en las jurisdicciones más ricas: el grupo de las Avanzadas, excluida la Capital Federal (cuya parte

correspondía al Gobierno Nacional), percibía el 78,3 % del total, correspondiendo a Buenos Aires el 55,6%.

Cuadro II.2.6.1

Coparticipación de Impuestos. Ley 14.060

Por Provincias. 1958

En porcentaje

	1958
GOBIERNOS LOCALES	100,0
I. AVANZADAS	78,3
1. Capital Federal	-
2. Provincia de Buenos Aires	55,6
3. Santa Fe	11,8
4. Córdoba	5,4
5. Mendoza	5,5
II. BAJA DENSIDAD	0,5
1. Chubut	-
2. Santa Cruz	-
3. La Pampa	0,5
4. Río Negro	-
5. Neuquen	-
6. Territorio Nac. de Tierra del Fuego	-
III. INTERMEDIAS	12,2
1. San Juan	2,1
2. San Luis	0,5
3. Entre Ríos	2,9
4. Tucumán	4,1
5. Salta	2,6
IV. REZAGADAS	9,0
1. La Rioja	0,1
2. Catamarca	0,1
3. Corrientes	1,3
4. Jujuy	2,8
5. Misiones	1,1
6. Chaco	3,1
7. Santiago del Estero	0,5
8. Formosa	-

III.2.7.Resultados cuantitativos. Impuestos Internos. Leyes 12.139 y 14.390

En el Cuadro II.2.7.1 se incluyen las participaciones de las distintas Provincias en la coparticipación de los Impuestos Internos para los años 1946 (fin del primer período), 1954 (fin de la vigencia de la Ley 12.139) y 1958 (que refleja el ajuste a la nueva Ley vigente desde 1955).

En general, entre 1946 y 1954, sigue el proceso iniciado en 1935 con pérdidas para las Provincias productoras y aumentos de participación de las Provincias consumidoras; aparecen además nuevas Provincias. Con el mecanismo de la Ley 14.390 se revierte la situación, beneficiándose las Provincias productoras de artículos gravados con los Impuestos Internos (Mendoza, Tucumán, Salta, Jujuy, Corrientes y San Juan). Este cambio refleja un retorno hacia un criterio más devolutivo en la coparticipación de los Impuestos Internos.

Cuadro II.2.7.1

Coparticipación de Impuestos Internos. Leyes 12.139 y 14.390**Por Provincias. 1946, 1954 y 1958**

En porcentaje

	1946	1954	1958
GOBIERNOS LOCALES	100,0	100,0	100,0
I. AVANZADAS	64,2	65,9	58,9
1. Capital Federal	-	-	-
2. Provincia de Buenos Aires	29,0	34,4	31,4
3. Santa Fe	12,5	13,7	11,1
4. Córdoba	10,3	12,1	9,9
5. Mendoza	1,4	5,7	6,5
II. BAJA DENSIDAD	-	1,4	1,1
1. Chubut	-	-	-
2. Santa Cruz	-	-	-
3. La Pampa	-	1,4	1,1
4. Río Negro	-	-	-
5. Neuquen	-	-	-
6. Territorio Nacional de Tierra del Fuego	-	-	-
III. INTERMEDIAS	22,9	17,6	19,8
1. San Juan	5,5	2,5	2,5
2. San Luis	1,6	1,3	1,1
3. Entre Ríos	6,0	6,3	5,1
4. Tucumán	7,6	5,1	5,4
5. Salta	2,2	2,4	5,7
IV. REZAGADAS	12,9	15,0	19,9
1. La Rioja	1,1	0,9	0,8
2. Catamarca	1,4	1,2	1,1
3. Corrientes	4,9	4,2	5,3
4. Jujuy	1,9	1,4	3,5
5. Misiones	-	-	2,7
6. Chaco	-	3,5	3,4
7. Santiago del Estero	3,6	3,8	3,1
8. Formosa	-	-	-

III.2.8. Efecto conjunto de los tres regímenes de coparticipación

El efecto conjunto de los tres regímenes de coparticipación se presenta en el Cuadro II.2.8.1. La participación de las Jurisdicciones Avanzadas decrece del 70,3% en 1946 al 65,5% en 1958 y las de las Intermedias del 19,1% al 15,6%. Las Rezagadas aumentan su participación del 10,6% al 16,9%, en buena parte explicada por la incorporación de Misiones y Chaco. En el grupo de Baja Densidad aparece únicamente La Pampa con una participación del 1,8%. La comparación directa no es estrictamente válida pues existe distinto número de Provincias en los dos casos. Por esa razón, en la tercera columna del cuadro se corrigen los distribuidores de 1958 considerando sólo las Provincias existentes en 1946, siendo las diferencias más importantes a nivel de grupos la constancia en la participación de las Avanzadas y la atenuación del crecimiento de las Rezagadas.

A nivel de Provincias se aprecia que, en grandes líneas, se mantiene la tendencia de 1935-46. Ganan participación la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, La Rioja y Catamarca, que también se habían beneficiado en el período anterior. Pierden participación Entre Ríos, Corrientes y Santiago del Estero, que se habían beneficiado significativamente

durante el primer período. Como en 1935-46, la redistribución es soportada principalmente por Mendoza, San Juan y Tucumán; Salta y Jujuy que también se habrían perjudicado en el primer período, aumentan su participación en un 95% y 81%, respectivamente. Disminuyen su participación Santa Fe (del 12,6% al 11,1%) y Córdoba (del 9,5% al 8,4%) y aumenta su participación levemente San Luis (del 1,4% al 1,5%).

Estas modificaciones se originan tanto en el cambio de los prorrateadores correspondientes a cada Ley de distribución, antes analizadas, como al cambio en la importancia relativa de los distintos regímenes,

Importancia relativa de los Regímenes de Coparticipación		
	1946	1958
1. Internos	65,4	37,9
2. Réditos, Ventas, etc.	34,6	58,5
3. Sustitutivo	-	3,6
TOTAL	100,0	100,0

La coparticipación per capita relativa al promedio de los Gobiernos Locales (corregida por el número de Provincias) experimenta una leve disminución en las Jurisdicciones Avanzadas (2,2%), una disminución del 8,3% en las Intermedias y un incremento del 36,1% en las Rezagadas. La tendencia a una menor diferencia en los valores correspondientes a cada jurisdicción, que se observa en el primer período, continua operando en 1947-58. La relación entre el valor mayor y el menor en 1946 es de 5,7; en 1958 es de 3,1. Una diferencia importante es que en 1946 (como ocurre también en 1935 con más amplitud) las mayores coparticipaciones per capita relativas se registran en las Provincias productoras de bienes gravados con Impuestos Internos (Mendoza, San Juan, Tucumán y Jujuy). En 1958 aparecen con los mayores valores jurisdicciones de los grupos Rezagadas e Intermedias que -con excepción de Jujuy- no integraban el grupo antes mencionado. Las coparticipaciones per capita relativas más altas corresponden a Jujuy, La Rioja, Salta, San Luis y Catamarca.

Cuadro II.2.8.1

Efecto conjunto de los Regímenes de Coparticipación. Distribución de la Coparticipación y de la población

Coparticipación per capita

Por Provincias. 1946 y 1958

	Coparticipación (%)			Población (%)			Coparticipación per capita relativa (Gobiernos Locales = 100)		
	1946	1958	corregida	1947	1960	corregida	1947	1960	Corregida
GOBIERNOS LOCALES	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
I. AVANZADAS	70,3	65,5	70,5	75,8	73,6	77,6	93	89	91
1. Capital Federal	8,8	11,1	11,9	20,5	15,4	16,2	43	72	73
2. Provincia de Buenos Aires	29,7	31,0	33,4	29,3	35,0	37,0	101	89	90
3. Santa Fe	12,6	10,3	11,1	11,7	9,8	10,3	108	105	108
4. Córdoba	9,5	7,8	8,4	10,3	9,1	9,6	92	86	88
5. Mendoza	9,7	5,3	5,7	4,0	4,3	4,5	243	123	127
II. BAJA DENSIDAD		1,8			0,8			225	
1. Chubut	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. Santa Cruz	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3. La Pampa	-	1,8	-	-	0,8	-	-	225	-

4. Río Negro	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5. Neuquen	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6. Territorio Nac. de T. del Fuego	-	-	-	-	-	-	-	-	-
III. INTERMEDIAS	19,1	15,6	16,8	14,4	13,0	13,8	133	120	122
1. San Juan	4,2	2,4	2,6	1,8	1,8	1,9	233	133	137
2. San Luis	1,4	1,4	1,5	1,1	0,9	1,0	127	156	150
3. Entre Ríos	5,4	4,3	4,6	5,4	4,2	4,4	100	102	105
4. Tucumán.	6,2	4,1	4,4	4,1	4,0	-4,2	151	103	105
5. Salta	1,9	3,4	3,7	2,0	2,1	2,3	95	162	161
IV. REZAGADAS	10,6	16,9	12,5	9,8	12,8	8,5	108	132	147
1. La Rioja	0,9	1,4	1,5	0,8	0,7	-0,7	-113	200	214
2. Catamarca	1,1	1,4	1,5	1,0	0,9	1,0	110	156	150
3. Corrientes	4,0	3,6	3,9	3,6	2,8	2,9	111	129	134
4. Jujuy	1,6	2,7	2,9	1,1	1,2	1,3	145	225	223
5. Misiones	-	2,3	-	-	1,9	-	-	121	-
6. Chaco	-	3,0	-	-	2,8	-	-	107	104
7. Santiago del Estero	3,0	2,5	2,7	3,3	2,5	2,6	91	100	-
8. Formosa	-	-	-	-	-	-	-	-	-

III.2.9. Lecciones y enseñanzas del segundo período

El Congreso Nacional fue el encargado (en 1946) de corregir los avances iniciales sobre la parte provincial de la coparticipación de 1943. En este período se introducen, por primera vez, criterios de redistribución explícitos, más allá de los implícitos en la distribución por población. Se establecen restricciones a los poderes tributarios provinciales en lo relativo a los impuestos coparticipables. Se introduce como obligación de las Provincias el coparticipar a sus municipalidades cierto porcentaje mínimo de lo que les corresponda en la coparticipación federal. El Gobierno Nacional avanza sobre fuentes tributarias que tradicionalmente estuvieron en Jurisdicción provincial. Se crea una Institución (el Tribunal Arbitral) encargado del control del régimen más conflictivo (Impuestos Internos).

III.3. Tercer (1959-1966) y cuarto (1967-1972) períodos del Régimen de Coparticipación

III.3.1. El tercer período (1959-1966). La ley 14.788 (1959) y sus prorrogas

Una vez instalado nuevamente el Congreso Nacional, hacia fines de 1958, tras intensa preparación y discusión, se aprobó una reforma significativa en lo vinculado a los impuestos regulados por la Ley 12.956. Dada la importancia cuantitativa de la recaudación de este grupo de impuestos (a los Réditos, a las Ventas, a las Ganancias Eventuales, etc.), cuya participación en el total de impuestos coparticipados oscilaba en torno al 75%, conviene analizar en detalle los cambios implicados por esta reforma.

Habiendo vencido el 31 de diciembre de 1955 el régimen de distribución de la Ley 12.956, el gobierno provisional decidió prorrogarlo por periodos anuales, reflejando la conciencia existente acerca de la necesidad de una reforma en profundidad del sistema. Con el regreso a la normalidad constitucional, el Congreso Nacional se abocó al tema en base a un proyecto del Poder Ejecutivo, el cual a su vez reconocía como antecedentes el anteproyecto preparado por la Comisión de Contralor y los dictámenes de la Conferencia de Ministros de Hacienda de la Nación y Provincias (1958).

El cambio más importante se refiere a la distribución primaria. En tanto la Ley 12.956 había fijado una distribución del 21% para las Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y el restante 79% para la Nación; por la reforma de 1959 las proporciones se establecen para el año final de 1963 en 36% para el conjunto de Provincias, 6% para la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y el resto (58%), para la Nación. En otros términos, la proporción de las Provincias y la Municipalidad se duplicó, al pasar del 21% al 42% del total de recaudación de impuestos coparticipados. A efectos de facilitar el período de transición, se estableció un aumento escalonado en el porcentaje de las Provincias (y un correlativo descenso escalonado en el porcentaje de la Nación).

En cuanto a la distribución secundaria, puede anotarse dos diferencias: en primer término, quedó definida la participación del conjunto de Provincias directamente en la Ley, y no como en la anterior donde se englobaba la participación de las Provincias con la de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. En segundo término, debe notarse que en la distribución secundaria se eliminaron los prorrateadores vinculados con la recaudación de los impuestos coparticipados en cada jurisdicción y con el inverso de la población de cada jurisdicción, quedando los otros tres parámetros de la Ley 12.956 (población, gastos provinciales y recursos provinciales propios) a los que se agrega un nuevo parámetro, de distribución por partes iguales. Los cuatro prorrateadores pesaban en la misma proporción.

Tal como ocurrió con la Ley 14.390 de Impuestos Internos, puede afirmarse que con el texto de la Ley 14.788 se llegó a una madurez en lo referente a las regulaciones concernientes a la coparticipación de este grupo de impuestos. Aparecía así establecida con precisión la fuente de los datos a utilizarse para los distribuidores, la periodicidad del cálculo de los índices de distribución, la formación de la Comisión de Contralor e Índices para tomar a su cargo la gestión del régimen y el control de las obligaciones de cada una de las partes. Respecto a la Comisión de Contralor e Índices, debe mencionarse que a diferencia del Tribunal Arbitral (Ley 14.390), esta Comisión tenía una composición favorable para las Provincias, ya que estaba constituida por un representante de la Nación y un representante de cada Provincia. Una disposición interesante es la del art. 11°, donde se encomendaba al Banco Central de la Republica Argentina y a la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos la adopción de medidas, en forma inmediata, a fin de "determinar en forma discriminada por jurisdicción y por grandes sectores de la economía, el producto e ingreso nacional y los valores de la producción del conjunto de bienes y servicios de la economía nacional". Esto reflejaba la preocupación de los legisladores en torno a la carencia de datos estadísticos adecuados y confiables como para poder establecer los distribuidores entre Provincias.

Al caducar a fines de 1963 el plazo de vigencia de la Ley 14.788, se aprobó la prórroga de la misma, con una modificación ulterior en la distribución primaria en favor de las Provincias, a las que se les asignaba el 40% de la recaudación de los impuestos coparticipados por dicha ley (un aumento del 11% en la parte provincial).

III.3.2.El cuarto período del régimen de coparticipación. 1966-1972

Durante el lapso 1966-1972, la única modificación de importancia se registró en el grupo de impuestos de la Ley 14.788, ya que los otros regímenes permanecieron en vigencia con sus prórrogas correspondientes. Debe notarse, sin embargo, que si bien no hubo modificaciones del régimen, si se presentó la periódica discusión acerca de la inclusión o no como coparticipables de los nuevos impuestos creados por el Gobierno Nacional.

La modificación registrada en el régimen de la Ley 14.788 se concretó en los años 1967 y 1968. Significó, en ambos casos, una mejora en la participación de la Nación, a expensas de las Provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en el primer año, y de ésta última en el segundo año. El porcentaje del conjunto de Provincias pasó del 40% a que había llegado en 1964 al 35,46% fijado para 1967 y años sucesivos, en tanto que el porcentaje de la Municipalidad, que estaba fijado en el 6% desde 1959 se redujo al 5,32% en 1967 y al 2,66% a partir de 1968.

Este corte en la coparticipación relativa provincial y municipal (del 11% en el primer caso y del 56% en el segundo) originó en su momento la necesidad de adoptar alguna medida

compensatoria desde el punto de vista financiero. Ello se instrumentó a través de la creación del Fondo de Integración Territorial (FIT) con el fin de brindar aportes del Tesoro Nacional para la financiación de obras públicas de interés de una o más Provincias.

III.3.3. Resultados cuantitativos. Ley 14.788

En el Cuadro II.3.3.1 se presentan los porcentajes de distribución entre los Gobiernos Locales de la coparticipación de los Impuestos a los Réditos, Ventas, etc., correspondientes al último año de vigencia de la Ley 12.956 (1958), y al primer (1959) y último año (1972) de vigencia de la Ley 14.788.

Entre 1958 y 1959 ganan participación las Jurisdicciones Intermedias, las Rezagadas (más allá de la originada en la incorporación de Formosa) y las de Baja Densidad (grupo en el que se incluyen cinco Provincias contra sólo una en 1958). El incremento en esas participaciones es soportado por las Jurisdicciones Avanzadas (especialmente por Buenos Aires, Santa Fe y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, y en menor medida Mendoza, aumentan su participación). En el grupo de las Intermedias no existe un patrón único de comportamiento dado que tres Provincias aumentan su participación (San Juan, Tucumán y Salta) y dos la disminuyen (San Luis y Entre Ríos). En las Rezagadas la tendencia general es a aumentar la participación ya que sólo la disminuyen La Rioja y Jujuy.

Entre 1959 y 1972 se mantienen sin mayores variantes las participaciones de las Jurisdicciones Intermedias y Rezagadas; ganan participación las de Baja Densidad (del 7,4% al 9,9%) en tanto que en Buenos Aires se registra un importante avance (del 22,7% al 29,5%).

Cuadro II.3.3.1

Coparticipación de Impuestos. Ley 14.788

Comparativo por Provincias. 1958, 1959 y 1972

En porcentaje

	1958	1959	1972
GOBIERNOS LOCALES	100,0	100,0	100,0
I. AVANZADAS	69,1	60,5	57,7
1. Capital Federal	19,1	17,6	6,9
2. Provincia de Buenos Aires	29,2	22,7	29,5
3. Santa Fe	9,7	8,3	8,3
4. Córdoba	6,6	7,3	7,8
5. Mendoza	4,5	4,6	5,1
II. BAJA DENSIDAD	2,3	7 -4	9,9
1. Chubut	-	1,4	1,9
2. Santa Cruz	-	1,2	2,0
3. La Pampa	2,3	1,7	1,8
4. Río Negro	-	1,7	2,1
5. Neuquen	-	1,4	1,6
6. Territorio Nac. de Tierra del Fuego	-	-	0,4
III. INTERMEDIAS	13,1	14,1	14,7
1. San Juan	2,4	2,5	2,5
2. San Luis	1,6	1,5	1,7
3. Entre Ríos	3,9	3,7	4,1

4. Tucumán	3,1	3,8	3,6
5. Salta	2,0	2,6	2,7
IV. REZAGADAS	15,3	17,9	17,7
1. La Rioja	1,9	1,4	1,6
2. Catamarca	1,7	2,0	1,7
3. Corrientes	2,5	3,0	3,1
4. Jujuy	2,1	1,9	2,1
5. Misiones	2,2	2,5	2,2
6. Chaco	2,7	3,1	2,8
7. Santiago del Estero	2,2	2,4	2,5
8. Formosa	-	1,6	1,6

III.3.4. Resultados cuantitativos. Impuestos Internos Ley 14.390

En el régimen de los Impuestos Internos (Ley 14.390) no se produjeron modificaciones durante estos períodos. Los cambios en los porcentajes de distribución entre los Gobiernos Locales (Cuadro II.3.4.1) surgen de la operación del mecanismo previsto en la Ley y de la incorporación de las nuevas Provincias.

Entre 1958 y 1972 pierden participación las Jurisdicciones Intermedias en beneficio de las Rezagadas y las de Baja Densidad (con cinco Provincias en 1972 versus una en 1958). Las Jurisdicciones Avanzadas mantienen su participación.

Cuadro II.3.4

Coparticipación de Impuestos internos. Ley 14.390

Comparativo por Provincias. 1958 y 1972

En porcentaje

	1958	1972
GOBIERNOS LOCALES	100,0	100,0
I. AVANZADAS	58,9	58,6
1. Capital Federal	-	-
2. Provincia de Buenos Aires	31,4	35,2
3. Santa Fe	11,1	9,2
4. Córdoba	9,9	8,9
5. Mendoza	6,5	5,2
II. BAJA DENSIDAD	1,1	3,7
1. Chubut	-	0,8
2. Santa Cruz	-	0,4
3. La Pampa	1,1	0,8
4. Río Negro	-	1,1
5. Neuquen	-	0,7
6. Territorio Nac. de Tierra del Fuego	-	-
III. INTERMEDIAS	19,8	16,1
1. San Juan	2,5	2,3
2. San Luis	1,1	0,9
3. Entre Ríos	5,1	3,9
4. Tucumán	5,4	4,3
5. Salta	5,7	4,8
IV. REZAGADAS	19,9	21,5
7. La Rioja	0,8	0,7
2. Catamarca	1,1	0,9
3. Corrientes	5,3	7,0
4. Jujuy	3,5	3,9
5. Misiones	2,7	3,2
6. Chaco	3,4	2,7
7. Santiago del Estero	3,1	2,3
8. Formosa	0	0,9

III.3.5.Efecto conjunto de los tres Regímenes de Coparticipación

La información básica sobre el efecto conjunto de los tres Regímenes de Coparticipación se presenta en el Cuadro II.3.5.1. La comparación se efectúa para 1960 y 1972, de modo de homogeneizar el número de jurisdicciones.

Entre 1960 y 1972 la participación de las Jurisdicciones Intermedias disminuye del 15% al 14,6%; la de las Rezagadas del 18,7% al 17,9%; y la de las Avanzadas del 59,9% al 59,5%. El grupo de las Jurisdicciones de Baja Densidad es el único que aumenta su participación del 6,4% al 7,9%. Las modificaciones más importantes (dejando de lado el grupo de Baja Densidad) se producen en las Avanzadas con una importante reducción de la participación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (del 12,4% al 4,7%) y un avance significativo de Buenos Aires (del 25,9% al 32,8%).

Durante estos dos períodos los cambios en la importancia relativa de los tres Regímenes se documentan en el cuadro siguiente,

Importancia relativa de los Regímenes de Coparticipación			
	1958	1967	1972
1. Interno	37,9	27,7	26,4
2. Réditos, Ventas, etc.	58,5	75,0	66,5
3. Sustitutivo	3,6	3,9	7,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0

En cuanto a la coparticipación per cápita la modificación más significativa es la reducción drástica en la Municipalidad de Buenos Aires del 84% del promedio de Gobiernos Locales en 1960 al 37% en 1970.

Cuadro II.3.5

Efecto conjunto de los Regímenes de Coparticipación

Distribución de la Coparticipación y de la población. Coparticipación per capita

Por Provincias. 1958, 1960 y 1972

	Coparticipación (%)			Población (%)		Copartic. per capita (Gobiernos Locales=100)	
	1958	1960	1972	1960	1970	1960	1972
GOBIERNOS LOCALES	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100	100
I. AVANZADAS	65,5	59,9	59,5	70,9	72,4	84	82
1. Capital Federal	11,1	12,4	4,7	14,8	12,7	84	37
2. Provincia de Buenos Aires	31,0	25,9	32,8	33,8	37,6	77	87
3. Santa Fe	10,3	9,1	8,7	9,4	9,1	97	96
4. Córdoba	7,8	7,8	8,0	8,8	8,8	89	91
5. Mendoza	5,3	4,7	5,2	4,1	4,2	115	124
II. BAJA DENSIDAD	1,8	6,4	7,9	3,3	3,8	194	208
1. Chubut	-	1,2	1,6	0,7	0,8	171	200
2. Santa Cruz	-	1,0	1,6	0,3	0,4	333	400
3. La Pampa	1,8	1,4	1,5	0,8	0,7	175	214
4. Río Negro	-	1,4	1,7	1,0	1,1	140	155

5. Neuquén	-	1,2	1,3	0,5	0,7	240	186
6. Territorio Nacional de Tierra del Fuego	-	-	0,3	-	0,1	-	300
III. INTERMEDIAS	15,6	15,0	14,6	12,7	11,4	134	128
1. San Juan	2,4	2,5	2,4	1,8	1,6	139	150
2. San Luis	1,4	1,4	1,4	0,9	0,8	156	175
3. Entre Ríos	4,3	4,0	3,9	4,0	3,5	100	111
4. Tucumán	4,1	4,1	3,7	3,9	3,3	105	112
5. Salta	3,4	3,0	3,2	2,1	2,2	143	145
IV. REZAGADAS	16,9	18,7	17,9	13,1	12,4	143	144
1. La Rioja	1,4	1,2	1,2	0,6	0,6	200	200
2. Catamarca	1,4	1,7	1,4	0,8	0,7	213	200
3. Corrientes	3,6	4,1	3,9	2,7	2,4	152	163
4. Jujuy	2,7	2,3	2,5	1,2	1,3	192	192
5. Misiones	2,3	2,5	2,4	1,8	1,9	139	126
6. Chaco	3,0	3,1	2,7	2,7	2,4	115	113
7. Santiago del Estero	2,5	2,5	2,3	2,4	2,1	104	110
8. Formosa	-	1,3	1,4	0,9	1,0	144	140

III.3.6. Lecciones y enseñanzas del tercer y cuarto período

Las lecciones y enseñanzas surgen del régimen de distribución de los Impuestos a los Réditos, Ventas y Ganancias Eventuales, ya que no se modificó el régimen aplicable a los Impuestos Internos. La primera lección es que nuevamente el Congreso Nacional, tal como había ocurrido en 1946, encara una reforma en profundidad del tema. El régimen llega a una madurez en la regulación de la Coparticipación Federal. Se establecen con precisión las fuentes de datos a utilizar para el cálculo de los distribuidores, la periodicidad del cálculo, se crea una Institución Fiscal (la Comisión de Control e Índices) para el control de la gestión del régimen, y se establecen las obligaciones de las partes.

En la distribución secundaria se elimina el prorreatador que provocaba los mayores conflictos para su cálculo (recaudación de los impuestos coparticipables en cada jurisdicción). Es destacable la preocupación de los legisladores por mejorar la información de base. Frente a ese avance, las modificaciones introducidas por el gobierno de facto en 1967-68 implican un retroceso al apropiarse la Nación, en forma coercitiva, de una parte de la coparticipación provincial.

III.4. Quinto período del Régimen de Coparticipación (1973-1979). El perfeccionamiento del régimen

III.4.1. Antecedentes de la reforma de 1973

La reforma al Régimen de Coparticipación estuvo precedida por un período de estudio y análisis prolongado, iniciado en 1970, que se aceleró posteriormente por el marco que atravesaban las finanzas públicas hacia 1971 y especialmente 1972, que obligaron a un considerable apoyo del Gobierno Nacional, a través de aportes del Tesoro Nacional para atender el déficit de los Gobiernos Provinciales. Esta situación de déficit no se debía a causas ocasionales sino a un cambio que se consideraba permanente: la nueva política salarial de equiparación de los empleados provinciales y municipales a los nacionales. Ello llevó a pensar en un aumento sustancial de la participación provincial, a expensas de la participación del Gobierno Nacional, para devolver a las Provincias -especialmente en vísperas de la asunción de las autoridades en cada Provincia- una mayor autonomía financiera, reduciendo la excesiva dependencia del Tesoro Nacional. Ello se tradujo en una revisión de los porcentajes de participación: en un primer proyecto (1971) se elevaron en forma gradual hasta arribar a una meta del 50% para el conjunto de Provincias en el término de cinco años; en el proyecto definitivo (1973) se llegó al cambio inmediato de los porcentajes.

Este vuelco tan importante de recursos a las Provincias requería simultáneamente revisar con cuidado la distribución secundaria, es decir, los prorrateadores entre Provincias del total asignado al conjunto de ellas. En este aspecto, debe tenerse en cuenta que estaba en suspenso la aplicación de los resultados del Censo Nacional de Población de 1970 a la revisión de los índices de distribución según las Leyes 14.788 y 14.390, donde el prorrateador población pesaba en un 25% y un 78% respectivamente.

Por último, se estimó conveniente simplificar el sistema, unificando en una sola Ley la Coparticipación de grupos de impuestos que, por razones históricas, obedecían a regímenes diferentes.

Los aspectos más relevantes de la Ley 20.221 pueden sintetizarse utilizando los propios términos oficiales, ya que se trató de una reforma que explícitamente formulaba los objetivos propuestos y explicaba los instrumentos adoptados. Los conceptos que se citan a continuación se refieren al Mensaje de elevación del Proyecto de Ley.

III.4.2. La Reforma de 1973. Ley-Convenio 20.221

III.4.2.1. Objetivos

- i) 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;
- ii) reconocer la necesidad de un tratamiento diferencial 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;
- iii) obtener una simplificación del régimen que facilite el mecanismo de distribución y la actividad de los órganos de administración y control.

III.4.2.2. Principales características

- i) Establecimiento de un sistema único para distribuir todos los impuestos coparticipados;
- ii) asignación por partes iguales a la Nación y al conjunto de las Provincias del monto total recaudado por dichos impuestos;
- iii) distribución entre Provincias, en forma automática, del 48,5% del total recaudado, utilizando los siguientes criterios: 65% por población, 25% por brecha de desarrollo, y 10% por dispersión de población. 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 la base tributaria 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;
- iv) creación del Fondo de Desarrollo Regional, al que se asegura la asignación de un 3% de la recaudación total, a efectos de dar continuidad al régimen del Fondo de Integración Territorial;
- v) en cuanto a la duración del régimen, el mismo regirá desde el 1° de enero de 1973 hasta el 31 de diciembre de 1980, fecha en que se dispondrá de los resultados del próximo Censo Nacional de Población y Vivienda los cuales aportarán la información básica para la determinación de los porcentajes de distribución.

III.4.2.3. Otros aspectos importantes

La Ley 20.221 contiene otras importantes novedades respecto a los regímenes anteriores que se detallan a continuación.

III.4.2.3.1. Cobertura del régimen

La enumeración de los impuestos nacionales sujetos a la coparticipación se establece en forma muy amplia. "Durante la vigencia de esta Ley la Nación mantendrá el régimen de distribución en ella previsto para todos los gravámenes especificados en el art. 1° y para los que en el futuro establezca como impuestos indirectos que graven consumos o actos, o conforme a la facultad del art. 67°, inc. 2, de la Constitución Nacional". Con esta cláusula se deseaba poner fin a las dificultades que habían perturbado el funcionamiento de los regímenes anteriores de coparticipación cuando en oportunidad de creación de un nuevo impuesto, no coparticipable a criterio de la Nación y coparticipable a criterio de las Provincias.

Sin embargo, en la Ley.20.221 se establece una excepción. "Se excluyen de esta ley los impuestos nacionales cuyo producido se halle afectado a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, declarados de interés nacional". A su vez, esta excepción tiene un límite. "Cumplido el objeto de creación de estos impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se incorporarán al sistema de coparticipación de esta ley".

III.4.2.3.2. Obligaciones de las Provincias

Recogiendo las prohibiciones usualmente establecidas en los regímenes anteriores respecto a la imposición por parte de las Provincias de impuestos análogos a los nacionales coparticipados, la Ley detalla minuciosamente estas situaciones. Se trata de evitar problemas como los que anteriormente se presentaron para determinar exactamente si alguna Provincia había violado este tipo de prohibición al fijar la base imponible de algún impuesto provincial. Debe notarse que "de esta obligación se excluyen expresamente los impuestos provinciales sobre: la propiedad inmobiliaria, el ejercicio de actividades lucrativas, las transmisiones gratuitas de bienes, los automotores y los actos, contratos y operaciones a título oneroso". Esta válvula de escape obedece a que, en función de la definición anteriormente explicada de la cobertura de impuestos coparticipables, si la Nación establecía un impuesto, automáticamente este era coparticipable, y si bien la Nación debía distribuir su producido según el nuevo sistema, también automáticamente las Provincias debían derogar los impuestos provinciales análogos. Por esta vía, en la medida que la Nación pudiera crear impuestos tradicionalmente utilizados por las Provincias (como de hecho lo hizo con los Impuestos de Emergencia Inmobiliario o al Parque Automotor), la Nación iría desalojando a las Provincias de este tipo de fuente tributaria y finalmente las Provincias se quedarían sin ninguna fuente propia. Con esta cláusula, se garantiza a las Provincias un cierto núcleo fundamental de tributos propiamente provinciales, bajo cualquier circunstancia, aún si la Nación impusiera gravámenes similares. En este último caso, la Nación debe coparticipar del producto del gravamen nacional sin necesidad de que las Provincias tengan que derogar sus tributos provinciales análogos.

De la misma manera, se establecen obligaciones paralelas para los municipios de las Provincias, con una cláusula que obliga a todas las Provincias "a establecer un sistema de

coparticipación de los ingresos que se originen en esta ley para los municipios de su jurisdicción con vigencia a partir del 1° de enero de 1974, el cual deberá estructurarse asegurando la fijación objetiva de los índices de distribución y la remisión automática de los fondos".

III.4.2.3.3. Comisión Federal de Impuestos

Las Leyes 14.788 y 14.390 establecían sus propios organismos de fiscalización y arbitraje de cuestiones controvertidas respecto a las obligaciones y derechos de las partes: la Comisión de Contralor e Índices de la Ley 14.788 y el Tribunal Arbitral de la Ley 14.390. La unificación de los diferentes regímenes obligó a estructurar un único cuerpo interpretativo de las disposiciones y con facultades suficientes para cumplir sus fines. Con esta finalidad, la Ley crea la Comisión Federal de Impuestos, define su integración (un representante por cada Provincia adherida y uno por la Nación), fija sus funciones, prevé su funcionamiento interno y establece las normas necesarias para la aplicación de sus decisiones.

Es interesante destacar que entre las funciones previstas para la Comisión se encuentra la de "intervenir con carácter consultivo en la elaboración de todo proyecto de legislación tributaria nacional". La idea que inspira esta disposición -que recogía una vieja aspiración provincial- es que la Coparticipación Impositiva no se refiere únicamente a la distribución del producto de los impuestos nacionales, sino que debe también extenderse a una participación en la fijación de la estructura tributaria respectiva, tanto por sus efectos fiscales respecto a la recaudación (desgravaciones, alícuotas, definiciones de la base imponible, administración tributaria, etc.), como así también por los efectos extrafiscales de las respectivas decisiones (efectos promocionales de las desgravaciones impositivas, distribución territorial de la carga tributaria, etc.).

III.4.2.3.4. Fondo de Desarrollo Regional

La Ley crea el Fondo de Desarrollo Regional, al que le asigna el 3% del total de la recaudación. El objetivo del Fondo de Desarrollo Regional es el de "financiar inversiones en trabajos públicos de interés provincial o regional, destinados a la formación de la infraestructura requerida para el desarrollo del país, incluyendo estudios y proyectos". El Fondo pretende dar continuidad al Fondo de Integración Territorial. Este Fondo de Integración Territorial se origina a raíz de la reducción operada a partir de 1967 en los porcentajes de coparticipación al conjunto de Provincias en el régimen de la Ley 14.788 y como compensación a dicha pérdida. Se trata de fondos del Presupuesto del Gobierno Nacional, fijados por éste y con destino determinado unilateralmente por el propio Gobierno Nacional. Como a la fecha de vigencia del nuevo régimen quedaban pendiente obras en curso con financiamiento del FIT, se previó que el primer destino del FDR fuera precisamente completar estas obras en marcha, antes de comenzar nuevas obras. La Ley preveía determinar un régimen de fundamento de FDR una vez transcurrido el

período de transición. Sin embargo, nunca se puso en marcha el mecanismo definitivo de funcionamiento del Fondo de Desarrollo Regional. El mismo siguió funcionando con las pautas previstas para el período de transición y de hecho fue manejado por la Nación como cuenta especial en el ámbito del Ministerio del Interior de la Nación. Equiparar el Fondo de Desarrollo Regional con otras cuentas especiales del Gobierno Nacional violaba el espíritu de la Ley Convenio de creación.

III.4.2.3.5. Prorrateadores utilizados: bases estadísticas y mecánica de cálculo

En el Cuadro II.4.2.3.5.1 se presenta el cálculo de los prorrateadores utilizados en la Ley y su efecto sobre la distribución de la coparticipación recibida por las Provincias.

El prorrateador población (con una ponderación del 65%) no presenta dificultades ya que se elaboró en base a los datos del Censo Nacional de Población de 1970 y refleja la participación de la población de cada Provincia en la población del conjunto de las 22 Jurisdicciones Provinciales.

Con respecto al prorrateador brecha de desarrollo (ponderación del 25%), del método adoptado, resultan aportes proporcionales en términos per cápita a la brecha de desarrollo, entendida como la diferencia entre el nivel igual a 100 para (Capital Federal + Provincia de Buenos Aires) y la Provincia en cuestión. Para el cálculo del nivel de desarrollo y la brecha se utilizan los indicadores "calidad de la vivienda", "automóviles por habitante" y "grado de educación".

Según la mecánica de cálculo del prorrateador dispersión de población (ponderación del 10%) únicamente participaban las Provincias que estuvieran por debajo de la densidad de población media del país.

Cuadro II.4.2.3.5.1
Distribución Ley 20.221 (1973)

	Formación del prorratador (%)				Participación de cada Provincia en cada prorratador		
	Total	Por población	Por brecha	Por dispersión	Población	Brecha	Dispersión
	GOBIERNOS LOCALES	100,0000	65,0000	25,0000	10,0000	100,0000	100,0000
I. AVANZADAS	50,6756	44,4786	6,0593	0,1377	68,4286	24,2371	1,3771
1. Buenos Aires	27,9905	27,9905	-	-	43,0624	-	-
2. Santa Fe	9,0589	6,8124	2,2465	-	10,4816	8,9860	-
3. Córdoba	8,8985	6,5716	2,3269	-	10,1101	9,3075	-
4. Mendoza	4,7277	3,1041	1,4859	0,1377	4,7755	5,9436	1,3771
II. BAJA DENSIDAD	9,1140	2,7550	1,7319	4,6271	4,2384	6,9278	46,2713
1. Chubut	1,8646	0,6059	0,3011	0,9576	0,9321	1,2043	9,5763
2. Santa Cruz	1,4384	0,2694	0,1384	1,0306	0,4145	0,5536	10,3063
3. La Pampa	1,8007	0,5488	0,3461	0,9058	0,8443	1,3844	9,0585
4. Río Negro	2,2926	0,8378	0,5627	0,8921	1,2889	2,2509	8,9206
5. Neuquen	1,7177	0,4931	0,3836	0,8410	0,7586	1,5346	8,4096
III. INTERMEDIAS	17,1738	8,4700	6,9441	1,7598	13,0308	27,7764	17,5989
1. San Juan	2,5543	1,2258	0,8998	0,4287	1,8859	3,5991	4,2874
2. San Luis	1,7545	0,5853	0,4376	0,7316	9,9004	1,7504	7,3164
3. Entre Ríos	4,5646	2,5893	1,9753	-	3,9835	7,9012	-
4. Tucumán	4,5525	2,4434	2,1091	-	3,7591	8,4363	-
5. Salta	3,7480	1,6262	1,5223	0,5995	2,5019	6,0894	5,9951
IV. REZAGADAS	23,0365	9,2964	10,2647	3,4754	14,3022	41,0587	44,3527
1. La Rioja	1,7234	0,4346	0,4233	0,8655	0,6686	1,6933	8,6546
2. Catamarca	1,9273	0,5497	0,5488	0,8288	0,8457	2,1953	8,2876
3. Corrientes	3,7858	1,7996	1,8405	0,1457	2,7686	7,3620	1,4572
4. Jujuy	2,2077	0,9648	1,0087	0,2342	1,4843	4,0349	2,3415
5. Misiones	2,9617	1,4132	1,5485	-	2,1742	6,1938	2,4947
6. Chaco	4,1280	1,8075	2,0710	0,2495	2,7807	8,2841	-
7. Santiago del Estero	4,0135	1,5803	1,8877	0,5455	2,4313	7,5506	5,4552
8. Formosa	2,2891	0,7467	0,9362	0,6052	1,1488	3,7447	6,0619

COPARTICIPACION PER CAPITA PARA CADA PRORRATEADOR (PROMEDIO=100)			
GOBIERNOS LOCALES	Por población	Por brecha	Por dispersión
	100	38,5	15,4
I. AVANZADAS	100	13,6	0,3
1. Buenos Aires	-	-	-
2. Santa Fe	100	33	-
3. Córdoba	100	35,4	-
4. Mendoza	100	47,9	4,4
II. BAJA DENSIDAD	100	62,9	167,9
1. Chubut	100	49,7	158,1
2. Santa Cruz	100	51,4	382,5
3. La Pampa	100	63,1	165
4. Río Negro	100	67,2	106,5
5. Neuquen	100	77,8	170,6
III. INTERMEDIAS	100	82	20,8
1. San Juan	100	73,4	35
2. San Luis	100	74,8	125
3. Entre Ríos	100	76,3	-
4. Tucumán	100	86,3	-
5. Salta	100	93,6	36,9
IV. REZAGADAS	100	110,4	37,4
1. La Rioja	100	97,4	-
2. Catamarca	100	99,8	150,8
3. Corrientes	100	102,3	8,1
4. Jujuy	100	104,6	24,2
5. Misiones	100	109,6	-
6. Chaco	100	114,6	13,8
7. Santiago del Estero	100	119,4	34,5
8. Formosa	100	125,4	81,2

III.4.3.Reformas posteriores hasta 1980

Hubo varias modificaciones siendo las más importantes la extensión del plazo de vigencia hasta el 31-12-1983 (por Ley aprobada por el Congreso Nacional de 1973) y la sustitución (respecto a los impuestos provinciales excluidos de la obligación provincial de no gravar hecho imponible similar a los de impuestos nacionales coparticipados) del Impuesto sobre "el Ejercicio de las Actividades Lucrativas" por "Patentes por el Ejercicio de Actividades con Fines de Lucro". Ello debido a la idea de que la introducción del Impuesto al Valor Agregado y la simultánea derogación del Impuesto a las Ventas, debería traer aparejado una eliminación de los impuestos provinciales sobre actividades lucrativas en la forma de Impuestos sobre los Ingresos Brutos, dejando únicamente la posibilidad de "Patentes" cuya base imponible no fueran los ingresos brutos, sino otros parámetros. Se estableció un mecanismo especial de coparticipación de la recaudación del nuevo Impuesto al Valor Agregado de modo de compensar el impacto de la eliminación del impuesto principal más importante desde el punto de vista recaudatorio. A partir del 1-1-1976 se eliminó este mecanismo especial y se permitió a las Provincias reestablecer el viejo Impuesto sobre las Actividades Lucrativas, ahora con el nombre de Impuesto sobre los Ingresos Brutos. En marzo de 1979 se volvió prácticamente al esquema inicial de 1973.

III.4.4.Resultados cuantitativos

La reforma de 1973 significó una profunda alteración de la participación de cada jurisdicción dentro del monto total coparticipado por los Gobiernos Locales. A nivel de grupos de jurisdicciones la situación comparativa entre 1971 (antes de la reforma) y 1973 es la siguiente,

Participación de las Jurisdicciones dentro del monto total coparticipado			
Jurisdicciones	% de participación		% de Variación
	1971	1973	
Avanzadas	57,5	50,7	- 11,8
Baja Densidad	7,8	9,1	16,7
Intermedias	15,7	17,2	9,6
Rezagadas	19,0	23,1	21,6

Las Jurisdicciones Avanzadas disminuyen su participación del 57,5% en 1971 al 52,7% en 1973 (un 11,8%). La pérdida de las Jurisdicciones Avanzadas se distribuyen entre los otros tres grupos, que aumentan su participación en el total coparticipado. A nivel de jurisdicciones debe destacarse el caso de la Provincia de Buenos Aires que disminuye su participación del 34,2% del total al 28%, o sea, cede al resto 6,2% del total coparticipado.

Comparando los porcentajes de distribución de la coparticipación con las de la población se obtiene un indicador de la coparticipación per cápita, relativa al promedio del conjunto de Jurisdicciones. Por grupos, la evolución ha sido la siguiente,

Coparticipación per capita			
Jurisdicciones	Coparticipación per capita (conjunto Gobiernos Locales= 100)		% de Variación
	1971	1973	
Avanzadas	84	74	-11,9
Baja Densidad	184	215	16,8
Intermedias	120	132	10,0
Rezagadas	133	161	21,1

Las Jurisdicciones Avanzadas experimentan una disminución de la coparticipación per cápita relativa del 12%, pasando de más del 80% a menos de tres cuartos del promedio. El grupo de Baja Densidad registra un crecimiento del 16,8%. En las Intermedias el incremento es del 10%. El grupo de jurisdicciones Rezagadas experimenta el mayor crecimiento 21,1%.

A nivel de Jurisdicciones aparecen discrepancias notables en la coparticipación per capita relativa. El valor más alto (Santa Cruz: 351) es 5,4 veces el de Buenos Aires (igual a 65).

III.4.5. Lecciones y enseñanzas del período

Es el período de madurez de todo el régimen que gana en claridad, explicitación de objetivos, descripción adecuada de la cobertura del régimen y del método de cálculo de los prorrateadores y de las fuentes de datos a utilizar.

Si bien el régimen fue sancionado al finalizar el gobierno de facto de 1966-73, la Ley 20.221 es posterior a las elecciones generales. Además, en el mismo año 1973, el Congreso Nacional decide extender su vigencia para completar 11 años (hasta el 31-12-1983).

El período deja sus enseñanzas importantes. En primer lugar, dejar una válvula de escape en la Ley (el Fondo de Desarrollo en la Ley 20.221) puede ser utilizado por el Gobierno Nacional para violar el espíritu de la misma. En segundo lugar, la eliminación del Impuesto sobre las Actividades Lucrativas en 1975 es un ejemplo de una medida que va en la dirección correcta y que fracasa –se revierte al año- cuando las reformas se introducen sin un adecuado diseño y evaluación.

III.5. Sexto período del Régimen de Coparticipación (1980-1984). Hacia la desarticulación y caída del régimen

III.5.1. La reforma tributaria de 1980 (Leyes 22.293 y 22.294)

La reforma obedeció a razones de política impositiva nacional, sustituyendo la recaudación proveniente de ciertos tributos (Contribuciones Patronales para Seguridad Social y Viviendas; diversos impuestos y aportes específicos, la mayoría de ellos con afectación específica a la realización de gastos del Gobierno Nacional) por la mayor recaudación del Impuesto al Valor Agregado a obtener mediante la ampliación de su base imponible y la elevación de su alícuota. Se pensaba que la reforma sería neutra en cuanto a la recaudación pero que tendría importantes efectos económicos, entre otros, la disminución de costos, el aumento de la competitividad y la elevación de la tasa de crecimiento.

La reforma significaría un ordenamiento de las finanzas públicas nacionales, al eliminar la afectación especial de recursos a determinados gastos, dando vigencia efectiva al principio de unidad de caja en materia presupuestaria. Para asegurar que los gastos del Gobierno Nacional en las finalidades de Seguridad Social y Viviendas pudieran seguir desarrollándose adecuadamente, se estableció un mecanismo automático y rápido de aporte a los mismos, mediante la afectación de fondos provenientes de la recaudación impositiva del Régimen de Coparticipación Federal. Se trataba de una pre-coparticipación que no tenía límite superior en cuanto al gasto nacional a financiar. Se injertó así en el Régimen de Coparticipación Impositiva, por primera vez, un elemento totalmente extraño: el monto de ciertos gastos del Gobierno Nacional, decididos unilateral y discrecionalmente por éste, sin límites precisos.

Las modificaciones introducidas en el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos por la Ley 22.293 comenzaron a ser apreciados a poco de su puesta en marcha. Los perjuicios que ocasionaba a las Provincias, a través de una reducción de los montos coparticipados, movieron a buscar algunos paliativos. Uno de ellos consistió en extender el concepto de cobertura de los gastos de Seguridad Social, que la Ley 22.293 limitaba al sistema nacional, para también abarcar los gastos similares realizados por los Gobiernos Locales.

También formó parte de la reforma la eliminación de la coparticipación impositiva recibida por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires a través de la Ley de Presupuesto de 1981. La eliminación se fundamentó en que esta jurisdicción disponía de recursos suficientes. Se consideraba que, aún así, si se tiene en cuenta que la MCBA no tenía que sostener la Policía ni el Poder Judicial, como es el caso con las Provincias, seguía estando globalmente favorecida frente a las demás jurisdicciones territoriales. Con la transferencia de escuelas, hospitales y subterráneos esta situación se había atenuado; y con la transferencia de los ferrocarriles metropolitanos y de Obras Sanitarias a la comuna metropolitana y a la Provincia de Buenos

Aires conjuntamente, se llegó a una situación de mayor equilibrio. A su vez, debe tenerse en cuenta que en la Capital Federal no se otorgaban beneficios por los regímenes de promoción industrial y minera ni subsidios forestales. La eliminación de la coparticipación de la MCBA entró en un concepto de política territorial global, que procura la descentralización del país, adecuando los diversos mecanismos de las finanzas públicas a este objetivo.

La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires quedó comprendida dentro de las obligaciones establecidas en la Ley de Coparticipación, sin recibir en contraprestación ningún monto en concepto de distribución del producido de los impuestos comprendidos por la misma. A partir de 1983 (Ley de Presupuesto de 1983) se restituyó a la coparticipación a la MCBA.

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

Como consecuencia de esta reforma, el régimen de coparticipación federal entró en una grave crisis con dos efectos importantes. Por un lado, fue perdiendo significación en el total de fondos transferidos desde la Nación hacia las Provincias. Las pérdidas tuvieron que ser compensadas con Aportes del Tesoro Nacional (ATN), de asignación discrecional por el Gobierno Nacional. Los ATN superaron en magnitud cuantitativa a los fondos del régimen de coparticipación. Por otro lado, llevó a las partes (Nación-Provincias y Provincias entre sí) a posiciones irreconciliables que hicieron que el régimen caducara el 31-12-1984, al cumplir medio siglo de existencia (el gobierno constitucional había prorrogado el plazo de vigencia de la Ley por un año). En medio de la crisis se fueron eliminando, total o parcialmente, las modificaciones introducidas en 1980. Se reimplantaron los Aportes Patronales al FONAVI desde el 1-1-1984 con la misma alícuota que en 1980 y los Aportes Patronales para Seguridad Social con una alícuota 50% más baja que la de 1980.

III.5.2. Resultados cuantitativos

El efecto más importante de la reforma de 1980, desde el punto de vista del régimen de coparticipación federal de impuestos, fue la drástica modificación de la distribución primaria que significó una pérdida importante para los Gobiernos Locales (21%). Pero no sólo se alteró la distribución primaria, sino también la secundaria debido a que una parte se distribuye en concepto de aportes para previsión social, con un criterio diferente al de la Coparticipación Federal.

En el Cuadro II.5.2.1 se comparan los prorrateadores de 1973 (Ley 20.221) con los de 1982 (Ley 20.221, aportes para previsión social y eliminación de la coparticipación de la MCBA). Como a partir de 1983 se restituye a la MCBA la participación del 1,8% del total, se calcularon en la

última columna del cuadro los porcentajes de distribución estimativas, que resultan más útiles para comparar con la situación anterior a la reforma de 1980.

A nivel de grupos se observan cambios que no resultan muy significativos; ganan participación las Jurisdicciones Avanzadas (1,5%) y las de Baja Densidad (3,3%) y pierden participación las Intermedias (3%) y las Rezadas (2,3%).

La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires es la más favorecida por su alta participación en la distribución de los aportes para previsión social (11%) comparada con el 3,6% que le corresponde en el régimen general. Por lo tanto, del total distribuido por los dos sistemas percibe el 5%. La Jurisdicción más perjudicada es Entre Ríos que participa con un 4,4% en el régimen general y con solo el 3% en el régimen de la Ley 22.453, siendo su participación en el total distribuido del 3,9%.

Cuadro II.5.2.1

Efectos de la reforma de 1980

Gobiernos Locales

	1973	1982	1983
GOBIERNOS LOCALES	100,0	100,0	100,0
I. AVANZADAS	52,5	51,8	53,3
1. Capital Federal	3,6	2,1	5,0
2. Provincia de Buenos Aires	27,0	27,7	26,9
3. Santa Fe	8,7	8,4	8,2
4. Córdoba	8,6	8,8	8,6
5. Mendoza	4,6	4,7	4,6
II. BAJA DENSIDAD	9,1	9,5	9,4
1. Chubut	1,8	1,9	1,8
2. Santa Cruz	1,4	1,5	1,5
3. La Pampa	1,7	1,7	1,6
4. Río Negro	2,2	2,5	2,4
5. Neuquén	1,6	1,8	1,8
6. Territorio Nacional de Tierra del Fuego	0,4	0,3	0,3
III. INTERMEDIAS	16,5	16,6	16,0
1. San Juan	2,4	2,5	2,4
2. San Luis	1,7	1,7	1,6
3. Entre Ríos	4,4	4,1	3,9
4. Tucumán	4,4	4,6	4,5
5. Salta	3,6	3,7	3,6
IV. REZAGADAS	21,9	22	21,4
1. La Rioja	1,6	1,6	1,6
2. Catamarca	1,8	1,8	1,8
3. Corrientes	3,6	3,5	3,4
4. Jujuy	2,1	2,1	2,1
5. Misiones	2,8	2,8	2,7
6. Chaco	4,0	3,9	3,8
7. Santiago del Estero	3,8	3,9	3,8
8. Formosa	2,2	2,3	2,2

III.5.3. Lecciones y enseñanzas del período

La reforma de 1980 es un muestrario de políticas públicas de pobre diseño y evaluación que tuvieron graves consecuencias para la posición financiera del Sector Público global y que desarticulaban las relaciones fiscales Nación-Provincias. El pobre diseño condujo a una alta

inestabilidad normativa que culmina con la revisión parcial o total de la reforma y con la caducidad del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.

III.6. Séptimo período 1985-1987. La inexistencia de una Ley de Coparticipación, la iniciación de los Acuerdos Transitorios y la acentuación del Federalismo Coercitivo

III.6.1. Los Acuerdos Transitorios 1985-1987

En la última parte del gobierno de facto de 1966–83, ante el inminente vencimiento de la Ley-Convenio 20.221 que operaba el 31 de diciembre de 1983, se llevaron a cabo negociaciones entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales sin que se llegara a ningún acuerdo. Ante la previsión de que los lapsos de que iba a disponer el gobierno constitucional eran insuficientes, atendiendo al tiempo que necesariamente requiere la tramitación parlamentaria en el Gobierno Nacional y la adhesión de cada una de las legislaturas provinciales, el gobierno prorrogó la vigencia de la Ley 20.221 por un año hasta el 31/12/84. Desde su asunción el gobierno constitucional afrontó una situación de permanente conflicto. El tema adquirió una importancia similar, tanto desde el punto de vista político como económico, al de las políticas cambiaria, monetaria y salarial.

Al finalizar el año 1984 caducó el régimen legal básico. Por primera vez en cincuenta años la Argentina no tuvo una norma institucional que regulara las relaciones financieras entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales. Hasta la sanción del Presupuesto Nacional de 1985 el vacío se llenó precariamente aunque sin ningún sustento jurídico ni institucional, a través de un acto unilateral del Poder Ejecutivo Nacional que instruyó al Banco de la Nación Argentina a seguir distribuyendo diariamente entre las Provincias los fondos provenientes de la recaudación de impuestos coparticipados. Con la sanción del Presupuesto Nacional para 1985 se regularizó la situación: todos los fondos ingresaron al Tesoro Nacional y la asignación a Provincias se hizo por la vía del Presupuesto. Desde el 1/1/1985 desapareció la Coparticipación Federal y todos los fondos girados a las Provincias fueron Aportes del Tesoro Nacional.⁵

A fines de 1985 tomaron estado público algunos lineamientos del Proyecto de Ley de Coparticipación Federal de Impuestos que el Poder Ejecutivo Nacional enviaría al Congreso Nacional para su tratamiento en el período de sesiones extraordinarias. Se inició entonces otra ronda de negociaciones, reuniones y elaboración de proyectos alternativos, que pusieron en evidencia la imposibilidad de una solución rápida al problema.⁶ Se negoció entonces directamente entre el Poder Ejecutivo Nacional y los Poderes Ejecutivos Provinciales un “Convenio Transitorio de Distribución de Recursos Federales a las Provincias” que se firmó y protocolizó el 13/3/86. La firma de este convenio implicó modificar el Proyecto de Presupuesto

⁵ Este cambio significó una modificación en la contabilidad que fue utilizada para adjudicar la responsabilidad en el déficit público a las Provincias. El paso siguiente fue adjudicarles la responsabilidad en la hiperinflación. Estos errores pueden encontrarse en Prud'homme (1994).

⁶ Para una comparación de los principales proyectos, ver Porto (1986)

Nacional que había sido enviado al Congreso con anterioridad, para prever un incremento en el monto original de transferencia del orden del 11%, conseguido en virtud de la firme posición sustentada por los Gobiernos Provinciales.

La situación en cuanto a la Coparticipación Federal de Impuestos se caracterizó:

- i) desde el 31/12/1984, fecha en que caducó el régimen legal básico, por un vacío en cuanto a la forma de regular las relaciones fiscales entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales;
- ii) la experiencia de 1984 y 1985 indicó que gran parte del problema se debió a la mezcla en el debate de dos asuntos en sí sustancialmente distintos: por un lado, el régimen básico de Coparticipación Federal y, por otro lado, las necesidades financieras de Aportes del Tesoro Nacional (ATN). En la discusión se terminaron mezclando “Coparticipación Federal” con “Aportes Federales” y esta confusión impidió avanzar tanto en un aspecto como en otro. Esta confusión entre los dos temas se vio facilitada por el gran desequilibrio del Sector Público, que hizo que en 1984, por cada peso que recibía el conjunto de Provincias por Coparticipación Federal, recibiera casi dos pesos en concepto de Aportes del Tesoro Nacional (ATN). Estos últimos carecen de automaticidad en cuanto a monto, distribución entre provincias y remesa y se fijan unilateralmente por el Gobierno Nacional;
- iii) el largo período de estudio y negociación que incluyó numerosas reuniones entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, varios plenarios a nivel de Ministros de Economía Provinciales y la Secretaría de Hacienda de la Nación, reuniones de Gobernadores Provinciales con Ministros Nacionales (Interior y Economía) e incluso reuniones y firma del Convenio Transitorio entre Gobernadores y el Presidente de la Nación, llevó a pensar que debido a los conflictos de intereses entre las partes, la solución era casi imposible;
- iv) en el camino se perdió la perspectiva de mediano y largo plazo que debe estar presente en el debate del tema para encontrar una solución acorde con la Constitución Nacional y los objetivos de garantizar la autonomía financiera de las Provincias, la estabilidad de las normas y la automaticidad de los flujos financieros.

III.6.2. Resultados cuantitativos

En el cuadro II.6.2.1 se vuelca información comparada del porcentaje de coparticipación de cada Provincia en 1985 que, con pequeños desvíos, rigió entre 1985-87. La simple inspección revela el drástico cambio con respecto a la Ley 20.221. Se produce una notable redistribución - fundamentalmente desde Buenos Aires y algunas de las Provincias de Baja Densidad- hacia las Provincias Intermedias y Rezagadas. Buenos Aires pierde casi 10 puntos de participación, o sea, un tercio con respecto a lo fijado en la Ley 20.221.

La distancia entre las coparticipaciones per cápita se acentúa notablemente. La de Buenos Aires es 60% inferior al promedio, la de Catamarca, Formosa y La Rioja más de 200% superior al promedio. Entre el valor mayor y el menor la relación es igual a 9; es decir, que por cada peso de coparticipación que recibe un habitante de Buenos Aires, uno de Catamarca recibe 9 pesos.

Cuadro II.6.2.1

Comparación de los distribuidores de 1985-87 y los de la Ley 20.221

GOBIERNOS LOCALES	Ley 20.221 (%)	ATN + CF. 1984 (%)	ATN. 1985-87 (%)	Aporte per cápita 1985-87 (Gobiernos Locales= 100)
	100,00	100,00	100,00	100
I. AVANZADAS	48,87	39,50	41,22	61
1. Prov. de Buenos Aires	28,25	16,59	17,54	40
2. Santa Fe	8,19	9,69	9,99	101
3. Córdoba	8,16	9,29	9,56	99
4. Mendoza	4,27	3,93	4,13	86
II. BAJA DENSIDAD	9,41	8,39	8,15	168
1. Chubut	1,96	0,95	1,09	104
2. Santa Cruz	1,39	0,96	1,10	239
3. La Pampa	1,66	2,12	2,04	246
4. Río Negro	2,57	2,49	2,63	172
5. Neuquén	1,83	1,87	1,29	132
III. INTERMEDIAS	17,13	21,40	20,80	161
1. San Juan	2,58	4,29	3,67	197
2. San Luis	1,69	2,58	2,49	290
3. Entre Ríos	3,83	5,44	5,31	146
4. Tucumán	4,84	4,98	5,17	133
5. Salta	4,19	4,11	4,16	157
IV. REZAGADAS	24,59	30,72	29,81	205
1. La Rioja	1,70	2,26	2,25	341
2. Catamarca	1,96	3,05	3,00	361
3. Corrientes	3,76	4,00	4,03	152
4. Jujuy	2,47	3,14	3,06	187
5. Misiones	3,47	4,26	3,59	152
6. Chaco	4,55	5,57	5,43	193
7. Santiago del Estero	4,26	4,34	4,50	189
8. Formosa	2,42	4,10	3,95	335

ATN: Aportes del Tesoro Nacional; CF: Coparticipación Federal. Los aportes per cápita se calcularon con la población del Censo de 1980.

III.6.3. Lecciones y enseñanzas del período

En este período estallan los conflictos que se habían generado a partir de la reforma de 1980 y las modificaciones posteriores. El Congreso Nacional no estuvo a la altura de las circunstancias, como ocurrió en otros períodos en los que corrigió los desvíos introducidos por los gobiernos de facto. Una gran diferencia es que en tanto en las oportunidades anteriores (1946, 1958, 1973) lo

que había que corregir era, fundamentalmente, la distribución primaria, la reforma de 1980 había cambiado también drásticamente la distribución secundaria. Dada la distribución del poder político en el Congreso Nacional -sesgada en las dos Cámaras hacia las Provincias con menor población⁷- corregir los problemas generados en 1980-84 aparecía como difícil o imposible. Ante la incapacidad del Congreso Nacional de encontrar una solución, se traslada el poder de decisión a los Acuerdos o Pactos entre los Poderes Ejecutivos. El Federalismo Coercitivo se había consolidado.

⁷ Para la relación entre distribución de la coparticipación y el poder político en el Congreso Nacional, ver Porto y Sanguinetti (2001).

III.7. Octavo (1988-89) y noveno (1990 hasta la actualidad) períodos del Régimen de Coparticipación. Del intento de vuelta a la normalidad (1988) a la consolidación del Federalismo Coercitivo

III.7.1. Octavo período

III.7.1.1. El intento de vuelta a la normalidad con un “régimen transitorio” que termina siendo de los más permanentes

La experiencia del período 1985-87, caracterizado por un proceso de negociación y pujas continuas entre la Nación y las Provincias, llevó a todas las partes al convencimiento de la necesidad de sancionar una norma legal que le diera más estabilidad al régimen. Este proceso culminó con la sanción de la Ley 23.548 que constituía una esperanza de retorno a la normalidad. La debilidad política del Gobierno Nacional frente a la fortaleza de los Gobiernos Provinciales, en particular de la Provincia de Buenos Aires en la que el partido opositor (peronismo) había ganado la elección para gobernador, llevaron a que se pudiera sancionar un “régimen transitorio” que regiría en 1988 y 1989. Conscientes de las dificultades de caer nuevamente en un vacío legal, se incluyó una disposición de prorroga automática si antes el Congreso Nacional no sancionaba una nueva Ley.

La Ley 23.548 continúa con los mecanismos regulatorios de las Leyes anteriores: la centralización de determinados impuestos en cabeza del Gobierno Nacional y la coparticipación de lo recaudado entre el Gobierno Nacional y el conjunto de Gobiernos Provinciales (“distribución primaria”) y la parte provincial entre los Gobiernos Provinciales (“distribución secundaria”). En la definición de la masa coparticipable se intentó precisar que todos los impuestos, salvo los mencionados expresamente, existentes o a crearse, eran coparticipables (especial mención se hace al Impuesto sobre los Combustibles, que había sido la principal fuente de disputas en los últimos años, declarándolo integrante de la masa coparticipable). Pero ese intento de precisar la masa coparticipable se vió frustrado al incorporar varias vías de escape (se excluían los impuestos que tengan otros regímenes de distribución, los que tuvieran afectación específica al momento de sanción de la Ley o los que se afectaran a fines determinados en el futuro).

La Ley fijó en 56,66% la participación de las Provincias. Este porcentaje surgió de adicionar el costo estimado de la transferencia de servicios de la Nación a las Provincias de fines de los años setenta (8,16% de la masa coparticipable), al porcentaje que se había fijado en la Ley 20.221 (48,5%). La Nación participaba en el 42,34% restante. Las partes –como ocurría en

Leyes anteriores- asumían un conjunto de obligaciones en cuanto a no establecer gravámenes análogos a los coparticipados y en cuanto a la regulación de los sistemas tributarios locales.

Una novedad de la Ley fue establecer una cláusula de limitación de la relación entre los recursos coparticipables y no coparticipables del Gobierno Nacional (la “mezcla” de recursos nacionales). Según esta cláusula, la suma a distribuir a las Provincias no podría ser inferior al 34% de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tengan o no el carácter de coparticipables.

Otra novedad importante de la Ley es que por primera vez legisló sobre los Aportes de Tesoro Nacional, fijando un límite al monto total a distribuir y una mecánica para su distribución. Se destinaba el 1% del monto recaudado de impuestos coparticipables para el “Fondo de Aportes del Tesoro Nacional.” Se establecía que el fondo se destinaría a atender situaciones de emergencia y desequilibrio financieros de los Gobiernos Provinciales y sería previsto presupuestariamente en Jurisdicción del Ministerio del Interior, quien sería el encargado de su asignación. Con la finalidad de darle transparencia al régimen, la Ley establecía que el Ministerio del Interior informaría trimestralmente a las Provincias sobre la distribución de los fondos, indicando los criterios seguidos para la asignación. El límite del 1% era inflexible ya que, según la Ley, el Poder Ejecutivo no podría girar suma alguna que supere el monto resultante. La intención era preservar un mecanismo para enfrentar emergencias y a la vez limitarlo para evitar los abusos de los años anteriores.

Puesta en funcionamiento la Ley 23.548 comenzaron a operar los coeficientes legales de distribución primaria (56,66%) y de distribución secundaria, así como también el fondo de ATN con el rígido límite legal (1%). Si bien la distribución secundaria de la Ley 23.548 tendió a revertir alguno de los desvíos más importantes que se habían acumulado en años anteriores, como es un juego de suma cero, esa recomposición parcial de las que más habían perdido implicó pérdidas relativas para las que más habían ganado (por ejemplo, La Rioja, Jujuy, Tucumán, Catamarca, etc.). Estas Provincias que habían elevado sus gastos al nuevo nivel de ingresos, enfrentaron un importante problema financiero: a poco de sancionada la Ley de Coparticipación, se puso de manifiesto la necesidad de algún auxilio de emergencia para esas Provincias. El cuadro se agravó debido a la baja recaudación de impuestos coparticipables en 1988 (18% inferior a la de 1987). Se sancionaron entonces varias leyes con impacto en las relaciones Nación–Provincia (entre otras, la creación de un Impuesto sobre Intereses y Ajustes de los Depósitos a Plazo Fijo que se distribuía entre Provincias en forma ad-hoc; la emisión por la Nación de un Bono para el saneamiento Financiero Provincial; la emisión de un Bono Federal, coparticipable entre la Nación y las Provincias) que pusieran en evidencia que el intento de retornar a la normalidad no era más que una ilusión. El fin definitivo de la ilusión vendría de la mano de la hiperinflación de 1989 – 90.

III.7.1.2. Resultados cuantitativos

En el cuadro II.7.1.2.1 se presentan los distribuidores totales por Provincia de la Ley 23.548, comparados con los del período 1985-87. En el cuadro II.7.1.2.2 se incluyen las coparticipaciones per cápita relativas para esos mismos períodos.

Con respecto al período 1985-87 lo más destacable es el recupero de la participación de las Provincias de Buenos Aires, Chubut, Santa Cruz y Neuquén que habían sufrido pérdidas importantes. Si bien Buenos Aires recupera participación (del 17,5% al 22%) su parte porcentual permanece siendo muy inferior a la que le correspondía según el mecanismo de la Ley 20.221.

Cuadro II.7.1.1

Distribuidores totales entre Provincias

1985- 87 y 1988-89

	1985-87	1988 –89 Distribución secundaria Ley 23.548
GOBIERNOS LOCALES	100,00	100,00
I. AVANZADAS	49,00	44,03
1. Prov. De Buenos Aires	28,30	22,00
2. Santa Fe	8,20	8,95
3. Córdoba	8,20	8,90
4. Mendoza	4,30	4,18
II. BAJA DENSIDAD	9,50	9,31
1. Chubut	2,00	1,58
2. Santa Cruz	1,40	1,58
3. La Pampa	1,70	1,88
4. Río Negro	2,60	2,53
5. Neuquen	1,80	1,74
III. INTERMEDIAS	17,10	19,17
1. San Juan	2,60	3,39
2. San Luis	1,70	2,29
3. Entre Ríos	3,80	4,89
4. Tucumán	4,80	4,76
5. Salta	4,20	3,84
IV. REZAGADAS	24,80	27,50
1. La Rioja	1,70	2,08
2. Catamarca	2,00	2,76
3. Corrientes	3,80	3,72
4. Jujuy	2,50	2,84
5. Misiones	3,50	3,31
6. Chaco	4,60	5,00
7. Santiago del Estero	4,30	4,14
8. Formosa	2,40	3,65

Cuadro II.7.1.2**Coparticipación per cápita****(Promedio Gobiernos Locales = 100)****1985-87 y 1988-89**

	1985-87	1988 –89
GOBIERNOS LOCALES	100	100
I. AVANZADAS	72	65
1. Prov. de Buenos Aires	65	51
2. Santa Fé	83	91
3. Córdoba	86	92
4. Mendoza	89	87
II. BAJA DENSIDAD	194	192
1. Chubut	187	150
2. Santa Cruz	302	344
3. La Pampa	200	226
4. Río Negro	168	165
5. Neuquén	187	178
III. INTERMEDIAS	133	149
1. San Juan	139	182
2. San Luis	197	267
3. Entre Ríos	106	135
4. Tucumán	124	122
5. Salta	158	145
IV. REZAGADAS	169	190
1. La Rioja	258	317
2. Catamarca	236	332
3. Corrientes	142	141
4. Jujuy	151	173
5. Misiones	147	140
6. Chaco	162	178
7. Santiago del Estero	179	174
8. Formosa	205	308

III.7.1.3. Lecciones y enseñanzas del período

La Ley 23.548 es el primer instrumento legal regulatorio de las relaciones fiscales Nación–Provincias surgido del funcionamiento pleno del Federalismo coercitivo. La propia denominación de “régimen transitorio”, la vigencia por sólo dos años y la aprobación sin debate en la Cámara de Diputados son muestras claras. Los actores cambiaron en este período: del Congreso Nacional, su ámbito natural, al de Acuerdos entre partes. Estos Acuerdos y Pactos dominarán la década de los noventa.

III.7.2. Noveno Período

III.7.2.1. La consolidación del Federalismo Coercitivo en la década de los noventa

Los sucesos de hiperinflación de 1989 y 1990 no permitieron una discusión parlamentaria o extra-parlamentaria seria del problema. Sólo hubo tiempo para políticas que evitaran el colapso fiscal.

La vuelta a la normalidad macroeconómica en 1991, que se consolidó con el Plan de Convertibilidad, dejó como esquema básico de regulación de las relaciones fiscales Nación-Provincias el establecido por la Ley 23.548. Sin embargo, desde la reforma tributaria nacional de febrero de 1991 se comenzó a recorrer un camino similar al de principios de los ochenta. Con el tiempo reaparecieron sus consecuencias, sólo postergadas por la facilidad que encontró el Sector Público de cubrir sus faltantes con ingresos extraordinarios (provenientes de las privatizaciones) y con endeudamiento. Los viejos “tres pilares” de la reforma fiscal en la esfera nacional –con algunas virtudes y muchos defectos- reaparecieron:

- i) la transferencia de servicios a las Provincias sin contrapartida financiera;
- ii) las “pre-coparticipaciones”; y
- iii) la limitación del poder tributario de los Gobiernos Provinciales y Municipales.

Un indicador de la inestabilidad a la que ha estado sujeto el régimen en la última década fue la cantidad de Leyes y Decretos del Gobierno Nacional que de forma directa o indirecta modifican lo establecido por el régimen básico de la Ley 23.548. En el Cuadro II.7.2.1.1 se presenta un resumen de algunas de las medidas más importantes.

El primer pilar de la reforma se estableció por Ley 24.049 del 2-1-92 que transfirió a las Provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires los servicios educativos administrados por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, así como también las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos. Se transfirieron también otras funciones de menor impacto presupuestario.

Dos artículos de la Ley merecen atención. El art. 14º en el que se establece que “a partir del 1º de enero de 1992 y hasta tanto se modifique la Ley 23.548 la Secretaría de Hacienda de la Nación retendrá de la participación correspondiente a las Provincias en el Régimen de la citada Ley, previamente a la distribución secundaria, un importe equivalente al monto total (...) con detalle para cada jurisdicción, con destino al financiamiento de los servicios educativos que se transfieren por la presente ley y los correspondientes al costo de los servicios de Hospitales e Institutos Nacionales, Políticas Sociales Comunitarias y Programa Social Nutricional a transferir a las Provincias según se convenga oportunamente.

Dicha retención será operativa en la medida que el incremento de la recaudación de los gravámenes a que se refiere la Ley 23.548 para 1992 respecto del promedio mensual anualizado del período abril-diciembre de 1991 sea superior al monto mencionado en el párrafo anterior”.

El primer párrafo es muy claro en cuanto a que el gasto transferido se financiaría con la parte provincial fijada en la Ley 23.548. Esto significó un cambio en la distribución primaria a favor de la Nación, con pérdida para todas las Provincias. La distribución secundaria cambió por la diferencia entre lo que recibía cada Provincia según la Ley 23.548 y el impacto de la transferencia de los servicios. El segundo párrafo fue utilizado por el Gobierno Nacional para crear confusión sobre quién estaba financiando los servicios transferidos; como la retención era sólo operativa si la recaudación aumentaba, se publicitó que se transferían funciones y recursos.

El segundo artículo que merece atención es el 26º que establece que “los participantes en el sistema de la Ley 23.548, deberán presentar en el período legislativo de 1992 un proyecto de ley sustitutiva del régimen vigente de coparticipación federal de impuestos”. Esta cláusula se repetirá a lo largo de los años por venir sin que nadie cumpla con los compromisos asumidos. Confusión deliberada y compromisos que no se cumplen pasan a engrosar la artillería del Federalismo Coercitivo.

El segundo pilar lo constituyeron las pre-coparticipaciones -detracciones antes de la distribución primaria- sobre la masa coparticipable con destino a un determinado sector. A las relaciones verticales Nación-Provincias se agregaron las sectoriales (previsión social versus el resto), proceso que se agudizará en la década. Por el Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales (Poderes Ejecutivos) se estableció que el Gobierno Nacional quedaba autorizado a retener un 15%, con más una suma fija de 43,8 millones de pesos mensuales de la masa coparticipable de la Ley 23.548, con destino a: i) el 15% para financiar el Sistema Nacional de Previsión “y otros gastos operativos”; ii) la suma fija para distribuir entre Provincias con problemas financieros, por los montos establecidos en el mismo Acuerdo. Se estableció también una garantía de coparticipación mensual a las Provincias y una cláusula sobre la utilización de los recursos fiscales provinciales que no tiene más valor que el de la mera enunciación. Echados a rodar estos dos mecanismos del Federalismo Coercitivo y ante la prevención de las Provincias de que los avances continuarían, se agregó una cláusula que establece que “el Estado Nacional se compromete a no detraer de la masa coparticipable porcentajes o montos adicionales a los convenidos en este Acuerdo, ni a transferir nuevos servicios sin conformidad expresa de las Provincias”. Esta cláusula es reveladora en sí misma.

El tercer pilar fue el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, firmado entre los Poderes Ejecutivos en agosto de 1993. En él se dispuso una severa restricción a la utilización del potencial tributario de las Provincias y sus Municipalidades por la vía de la

derogación de algunos impuestos provinciales y municipales, la modificación de otros, la fijación de límites para las bases imponibles y las alícuotas y la fijación de pautas para la sustitución de otros impuestos. El ya débil sistema tributario provincial y municipal se vió adicionalmente limitado. En este mismo Pacto se mantuvieron la garantía de coparticipación y el compromiso – sólo enunciativo- sobre el destino de los recursos fiscales provinciales. El Pacto extendía hasta el 30/6/95 la afectación de recursos para Previsión Social dispuesta por el Acuerdo de 1992. Una novedad es que la Nación aceptó la transferencia de las Cajas Provinciales de Jubilaciones y Pensiones de las Provincias con las que celebre convenios. Otro punto de interés es que entre los impuestos a derogar por las Provincias aparecían algunos (por ejemplo, Débitos Bancarios) que luego serían reestablecidos por el propio Gobierno Nacional.

Entre el gran número de modificaciones en las relaciones Nación-Provincias, dos merecen consideración especial. Una es la Ley Federal de Educación que establecía un “mandato” de gastar en educación, fijándose un sendero temporal para duplicar el gasto educativo en cinco años. La Nación se comprometía, en caso de no contarse con los recursos suficientes, a aportarlos a partir de impuestos directos por crearse. Otra es el Fondo Nacional de Incentivo Docente (Ley 25.053) que implicaba un avance sobre impuestos provinciales (Automotores) con destino a mejorar las retribuciones de los docentes de escuelas públicas y de gestión privada subsidiadas. Estas dos Leyes constituyen nuevos avances sectoriales sobre el sistema tributario y sobre las Leyes de reparto entre la Nación y las Provincias. A los viejos actores (Nación-Provincias) se agregaron, primero, los actores representativos de la Previsión Social y, segundo, los del sector educativo.

En 1994 se le da jerarquía constitucional al régimen de coparticipación federal de impuestos. En la Constitución se establecieron los principios generales (la distribución (...) se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones (...); 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) y se fijó la obligación de dictar una nueva Ley de coparticipación antes del 31/12/96. Para la aprobación de la Ley –cuya Cámara de Origen es el Senado- se fijó una mayoría especial (mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara) y se requería la aprobación por las Provincias. Como ocurría con todas las anteriores, se estableció que la Ley no podía ser reglamentada. Se introdujo un resguardo constitucional en uno de los frentes del Federalismo Coercitivo al disponer que “no habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos.” La Constitución creó también un Organismo Fiscal Federal encargado de la ejecución y control de lo dispuesto.⁸

⁸ Es interesante observar que en tanto al referirse a la Nación, al Congreso, a las Cámaras del Congreso, a los códigos Civil, etc. la Constitución utiliza mayúsculas, mientras que al referirse al organismo fiscal federal utiliza minúsculas.

La cláusula constitucional no se cumplió y se siguieron agregando Pactos y Acuerdos para remendar los desarreglos fiscales que se iban sumando.

El Compromiso Federal del 6-12-1999 se firmó entre el Gobierno Nacional y los Gobernadores Electos. Fue ratificado por Ley del 15-12-99. En este documento se acordó “acentuar el cumplimiento de los temas pendientes del Acuerdo de agosto de 1993” y se comprometieron a bajar el gasto público y a cumplir una serie de obligaciones entre las que se encontraba sancionar una nueva Ley de Coparticipación de Impuestos. Una novedad fue la aparición de un nuevo personaje (sector) en la escena: el Fondo Anticiclo, financiado con recursos coparticipables. Al “Compromiso Federal” le sigue el “Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal” en el que se ratificó el Compromiso anterior, excepto en lo que se hubiera modificado. El paso siguiente fue el “Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases para un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”, sancionado en medio de la catástrofe macroeconómica de 2002. El Acuerdo tenía tres objetivos básicos que son: i) sancionar un Régimen de Coparticipación de Impuestos; ii) hacer transparente la relación fiscal Nación-Provincias; y iii) refinanciar y reprogramar deudas provinciales. Sobre el tema coparticipación las partes “se comprometen a sancionar un Régimen integral de Coparticipación Federal de Impuestos antes del 31 de diciembre de 2002.” En el Acuerdo de 2002 se establecieron las pautas a tener en cuenta en la nueva Ley. Estas pautas contenían una mezcla de temas reveladores de la confusión del rol que debe cumplir una Ley de distribución de recursos fiscales. Conviene recordar los “componentes” que debe incorporar el nuevo régimen integral, según el Acuerdo:

- i) la creación de un organismo fiscal federal, conforme a lo previsto en el inc. 2 del art. 75º de la Constitución Nacional;
- ii) la constitución de un Fondo Anticiclo Federal financiado con los recursos coparticipables, a los fines de atemperar los efectos de los ciclos económicos en la recaudación;
- iii) un régimen obligatorio de transparencia de la información fiscal de todos los niveles de gobierno;
- iv) mecanismos de coordinación del crédito público y del endeudamiento entre los Gobiernos Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;
- v) evaluación de una descentralización de funciones y servicios desde el ámbito nacional al provincial;
- vi) implementación de la armonización y financiamiento de los regímenes previsionales provinciales;
- vii) definición de pautas que permitan alcanzar una simplificación y armonización del sistema impositivo de todos los niveles de gobierno;
- viii) coordinación y colaboración recíproca de los organismos de recaudación nacionales, provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipales;

- ix) establecimiento de indicadores de distribución sobre la recaudación incremental, en base a competencias y funciones, que aumenten la correspondencia y eficiencia fiscal;
- x) descentralización de la recaudación y la administración de tributos nacionales a las Provincias que así lo soliciten y sea aceptado por la Nación.

De la lectura de los componentes resulta claro que la Ley ratificatoria de este Acuerdo pasaría a engrosar la larga lista de las Leyes que no se cumplen.

Cuadro II.7.2.1.1

Relaciones Fiscales Nación Provincias

Resumen de las principales normas legales 1991-2002 (*)

Régimen	Masa coparticipable	Distribución primaria	Distribución secundaria
1. Régimen General. Ley 23.548/88	Todos los impuestos que recauda el GN, excepto sobre el comercio exterior, los que tengan afectación específica o con otro régimen de distribución Vigencia:1988/89 Cláusula de prórroga automática	57,048% a las Provincias	Porcentajes fijados por la Ley. ATN: no automático
2. Fondo Educativo. Ley 23.906/91	50% del impuesto a los activos	65% a las Provincias 35% a la Nación	Según indicador compuesto, ver decreto 21.22/91
3. Transferencias financiadas con Impuesto a las Ganancias a) Previsión Social. Decreto 879/92 b) Fondo Conurbano Bonaerense. Ley 24.073/92 c) Fondo para HNBI. Ley 24.073/92 d)Fondo ATN. Ley 24.073/92	20% del impuesto 10% del impuesto 4% del impuesto 2% del impuesto	100% al GN 100% a la Provincia de Buenos Aires 100% para Provincias excluida Buenos Aires 100% al Fondo ATN	Según cantidad de HNBI No automático
4. Transferencias de Servicios del GN a las Provincias. Ley 24.049/92	Se autoriza al GN a retener fondos de la Coparticipación, de la parte correspondiente a las Provincias, por el costo de los servicios transferidos. Solo si la recaudación es mayor que lo recaudado en Abril /Diciembre de 1991.	100% a las Provincias	Según el costo del servicio transferido a cada Provincia
5. IVA para previsión social. Ley 23.966/92	11% del IVA	90% para la Nación 10% para las Provincias	

Fecha (norma que lo ratifica)	Acuerdo	Objetivos expuestos	Principales cláusulas
-------------------------------	---------	---------------------	-----------------------

6. Agosto de 1992. Ley 24130	Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales (Pacto I)	El principal objetivo fue cubrir el déficit del sistema provisional	El Estado Nacional quedó autorizado a retener el 15% del total de la masa coparticipable con el fin de atender el pago de las obligaciones nacionales previsionales. Se retienen 43.8 millones de pesos para ser distribuidos entre algunas provincias, por montos fijos. Para evitar desequilibrios en las cuentas públicas provinciales derivados de tal medida, la Nación garantizó a las Provincias un ingreso mensual mínimo de 725 millones de pesos.
7. Agosto de 1993. Decreto 14/1994	Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento	Promover el empleo, la producción y el crecimiento económico armónico del país y sus regiones	Las Provincias se comprometieron a derogar ciertos tributos (impuesto a los sellos, impuestos a la transferencia de combustible, gas, energía eléctrica) y modificar otros (impuesto a los ingresos brutos, a la propiedad inmobiliaria). La Nación, entre otras medidas, convino aceptar la transferencia al sistema nacional de previsión social de las cajas de jubilaciones provinciales (Once de las veinticuatro jurisdicciones firmaron convenios de transferencia del sistema de previsión social: Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Tucumán y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires)
8. Diciembre de 1999. Ley 25235	Compromiso Federal	Lograr un crecimiento equilibrado de la Nación. Evitar los efectos adversos del alto endeudamiento del sector público y las fluctuaciones en el nivel de la actividad económica.	La Nación se comprometió a garantizar para el ejercicio fiscal 2000 un límite mensual (inferior y superior) de 1.350 millones de pesos para las transferencias por todo concepto (Coparticipación de impuestos y Fondos Específicos) con independencia de los niveles de recaudación de impuestos existentes o a crearse en el futuro. A su vez, la Nación garantizó una transferencia mínima mensual de 1364 millones de pesos para el siguiente ejercicio.
9. Noviembre de 2000. Ley 25400	Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal y Addenda	Lograr un crecimiento equilibrado de la Nación. Disminuir la vulnerabilidad externa, reafirmando la convertibilidad monetaria y cambiaria vigente, el régimen de responsabilidad y transparencia fiscal. Evitar las distorsiones y efectos adversos generados por las fluctuaciones en el nivel de actividad económica.	Se aseguró una suma única y global mensual, de envío automático y diario, equivalente a \$ 1.364 millones para los ejercicios 2001 y 2002 y garantizó una transferencia mínima mensual de \$ 1.400 millones para el año 2003, de \$ 1.440 millones para el año 2004 y de \$1.480 millones para el año 2005.
10. Julio de 2001 Decreto 1584/2001	Compromiso por la Independencia (este compromiso sólo fue firmado por los gobernadores de la Alianza)	Lograr el principio presupuestario de déficit cero.	Se acordó adoptar el principio presupuestario de déficit cero.
11. Julio de 2001 Decreto 1584/2001	Acuerdo a Apoyo Institucional para la Gobernabilidad de la República Argentina (este compromiso sólo fue firmado por los gobernadores del PJ)	Lograr el principio presupuestario de déficit cero.	Se acordó adoptar el principio presupuestario de déficit cero.

12. Noviembre de 2001 Decreto 1584/2001	Segunda Addenda al Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal	Complementar los 2 últimos acuerdos de modo de hacerlos compatibles con el "Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal" y su Addenda.	La Nación se comprometió a saldar los saldos impagos de acuerdos anteriores con Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (LECOPI). Se habilitaron los caminos para encomendar al Estado Nacional la renegociación de las deudas provinciales.
13. Febrero de 2002. Ley 25570	Acuerdo Nación – Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos	Atender a las inéditas circunstancias económico-sociales del país. Dar claridad a la relación fiscal entre la Nación y las Provincias.	Se dejaron sin efecto todas las garantías de transferencias mínimas a las Provincias. También se incorporó a la masa coparticipable el 30% del producido del impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente bancaria.

(*) Resumen elaborado con la colaboración de la Mg. Cecilia Rumi

III.7.2.2. Resultados cuantitativos

Las modificaciones de los años noventa alteraron significativamente tanto la distribución primaria como la secundaria de la coparticipación. La distribución primaria que la Ley 23.548 fijaba en el 57,048% para las Provincias cae alrededor del 46% a fines de los noventa, sin contar el efecto de las transferencias de servicios de 1992. La distribución secundaria (incluyendo el efecto de los servicios transferidos, que explican gran parte de las modificaciones con relación a 1988) se muestran en el cuadro II.7.2.2.1.

Cuadro II.7.2.2.1

Distribución secundaria de la Coparticipación de Impuestos en los años noventa y comparación

GOBIERNOS LOCALES	Distribución secundaria (%)					
	1960	1972	1973	1982	1988 Ley 23.548	1994 Coeficientes totales
1. Buenos Aires	29.53	34.49	28.01	27.90	21.85	24.77
2. Catamarca	1.94	1.47	1.87	1.90	2.74	2.55
3. Chaco	3.53	2.84	4.15	4.10	4.96	4.32
4. Chubut	1.37	1.68	1.87	1.90	1.57	1.90
5. Córdoba	8.89	8.41	8.92	8.90	8.83	8.02
6. Corrientes	4.68	4.10	3.73	3.80	3.70	3.55
7. Entre Ríos	4.56	4.10	4.56	4.50	4.86	4.62
8. Formosa	1.48	1.47	2.28	2.30	3.62	3.28
9. Jujuy	2.62	2.63	2.18	2.20	2.83	2.77
10. La Pampa	1.60	1.58	1.76	1.80	1.87	1.91
11. La Rioja	1.37	1.26	1.66	1.70	2.06	2.02
12. Mendoza	5.36	5.47	4.77	4.70	4.15	4.11
13. Misiones	2.85	2.52	2.90	3.00	3.29	3.29
14. Neuquén	1.37	1.37	1.66	1.70	1.73	1.97

15. Río Negro	1.60	1.79	2.28	2.30	2.51	2.53
16. Salta	3.42	3.36	3.73	3.70	3.81	3.69
17. San Juan	2.85	2.52	2.49	2.50	3.36	3.16
18. San Luis	1.60	1.47	1.76	1.70	2.27	2.25
19. Santa Cruz	1.14	1.68	1.45	1.40	1.57	1.75
20. Santa Fe	10.38	9.15	9.02	9.10	8.89	8.15
21. Santiago del Estero	2.85	2.42	3.94	4.00	4.11	3.81
22. Tierra del Fuego	0.34	0.32	0.41	0.40	0.68	1.06
23. Tucumán	4.68	3.89	4.56	4.50	4.73	4.50
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

III.7.2.3. Lecciones y enseñanzas

Es un período caracterizado por una constante presión sobre el régimen. Pese al mandato constitucional, no se logró una Ley. En parte, por la dificultad inherente al régimen; pero principalmente porque a uno de los actores (el Gobierno Nacional) le convenía mantener el vacío legal y cubrirlo con parches. La confusión alrededor del régimen no parece haber sido casual, sino parte de la estrategia de armar una madeja en la que todo quedara oscuro, mezclado y confuso. El Congreso nunca aportó claridad ni guías para la discusión y análisis. Sobre el régimen confluyeron todo tipo de opiniones, expertas e inexpertas, interesadas y desinteresadas, que quedaron reflejadas en los documentos que se fueron sucediendo y que no se cumplieron en lo esencial.

Los efectos no fiscales no han sido menores. Al desplazarse el tema de su ámbito de decisión natural, el Congreso Nacional, a los Gobernadores, se profundizó el Federalismo Coercitivo y se dio a estos agentes un poder político inusual. Los acontecimientos políticos de la Argentina desde diciembre de 2001 no deben aislarse de esta transferencia de poder a los Gobernadores y el origen de esa transferencia está relacionada con las negociaciones por recursos fiscales. Algunas referencias pueden ser de utilidad.

En el seminario de Coparticipación Federal de la ASAP de abril de 1996, Porto expuso la visión de que desde fines de los setenta-principios de los ochenta, el federalismo argentino transitaba por la etapa de "Federalismo Coercitivo". En apoyo del argumento mencionó que en el tratamiento parlamentario de la Ley 23.548 (actualmente vigente) no hubo ni Mensaje del Poder Ejecutivo (por haber tenido origen en el Congreso, más específicamente en la Cámara de Senadores), no hubo debate en la Cámara de Diputados y el debate en la Cámara de Senadores fue destacable sólo por su bajo nivel. En ese seminario, el Diputado Nacional Lamberto, presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados, contestó "claro porque el debate, evidentemente no pasó por las Cámaras, el debate pasó por acuerdos previos (...) No hay forma de hacerlo pasar por la Cámara, si previamente no hay un acuerdo institucional que lo enmarque. Si estas cosas se manejaran libremente como un reparto más en las Cámaras, puede ser muy peligroso" (pag. 36). En opiniones recogidas por el diario

La Nación el 31/01/2000 (casi cuatro años después del Seminario), Lamberto expresa que “existe una fuerte condicionalidad que impide la toma de decisiones autónomas de las Provincias. Desde el Gobierno Nacional se las puede discriminar; estimular el enfrentamiento entre ellas; sancionar a los Gobernadores más independientes y premiar a los dóciles. Estas prácticas han sido una constante en la historia y nada indica que esta administración se comporte de manera distinta”. Es una descripción de lo que Porto había denominado “Federalismo Coercitivo”.

Recientemente (La Nación, 21/2/2003), el tema fue expuesto por el Gobernador de la Provincia de Santa Fe, que alertó sobre la existencia de “aprietes” del Gobierno Nacional hacia los gobernadores peronistas que, como él, se mantendrán prescindentes de apoyar al candidato del oficialismo. La principal herramienta para el “apriete” son los recursos fiscales.

Referencias

ASAP, Asociación Argentina de Presupuesto. 1998. Seminario de Coparticipación de Impuestos. Buenos Aires.

Consejo Federal de Inversiones. 1965-1966. "Coparticipación Provincial de Impuestos Nacionales". Tomo N° 1 (1965) y N° 2 (1966). Buenos Aires.

Núñez Miñana, H. y A. Porto. 1981. "Estudio de la Incidencia en las Finanzas Provinciales motivadas por la modificación introducida en el Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos en virtud de la Ley 22.293". Consejo Federal de Inversiones. Buenos Aires.

Núñez Miñana, H. y A. Porto. 1982. "Distribución Primaria de la Coparticipación Federal de Impuestos y tamaño del sector público Provincial". Consejo Federal de Inversiones. Buenos Aires.

Núñez Miñana, H. y A. Porto. 1983. "Distribución de la Coparticipación Federal de Impuestos. Análisis y alternativas". Consejo Federal de Inversiones. Buenos Aires.

Núñez Miñana, H. 1973. "La Coparticipación de Impuestos como herramienta del federalismo en la Argentina", Problemas del Federalismo en la Argentina. Consejo Federal de Inversiones.

Porto, A. 1990. *Federalismo Fiscal. El caso Argentino*. Editorial Tesis, Buenos Aires

Porto, A. 1993. "Federalismo Fiscal en el Orden Económico Constitucional. El Federalismo Fiscal." Universidad Nacional de La Plata. La Plata.

Porto, A. y P. Sanguinetti. 2001. "Political determinants of intergovernmental grants: evidence from Argentina. *Economics and Politics* N° 3.

Prud'homme R. 1994. "On the Dangers of Decentralization." *Policy Research Working Paper* N° 1252. World Bank.