

---

# COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS

**Del federalismo coercitivo al federalismo de concertación**

Enfoque teórico  
Proyectos legislativos

José Ignacio  
Cafferata Nores

Natalia  
Porto

---

# INDICE

---

## **Prefacio**

## **Parte I. Capítulos**

### **Introducción**

1. El Estado
2. Estado y Nación
3. La Nación y las Provincias Argentinas. El Estado Federal
  - 3.1. Antecedentes históricos de las Provincias
  - 3.2. La formación de la Nación Argentina
  - 3.3. Las Provincias como Estado Federal
4. La unión de los Estados Provinciales

### **Capítulo I. Gastos y recursos del Sector Público**

- 1.1. La necesidad de la intervención del Sector Público en una organización económica
- 1.2. Instrumentos de la política fiscal
  - 1.2.1. Gastos o erogaciones del Sector Público
    - 1.2.1.1. Clasificación de los gastos o erogaciones del Sector Público
    - 1.2.1.2. Gasto público. Finalidades, funciones y niveles de gobierno
    - 1.2.1.3. La Constitución Nacional y las normas relativas a las responsabilidades de los niveles de gobierno
    - 1.2.1.4. El gasto público en la Argentina a partir de la década del noventa
  - 1.2.2. Recursos del Sector Público
    - 1.2.2.1. Clasificación de los recursos del Sector Público
    - 1.2.2.2. Estructura impositiva de los distintos niveles de gobierno
    - 1.2.2.3. La Constitución Nacional y las normas relativas a las responsabilidades tributarias de los niveles de gobierno
    - 1.2.2.4. La recaudación tributaria nacional a partir de la década del noventa
- 1.3. La descentralización fiscal
  - 1.3.1. Descentralización fiscal
  - 1.3.2. Descentralización del gasto
  - 1.3.3. Descentralización impositiva

## **Capítulo II. Conceptos básicos de coparticipación federal de impuestos**

### II.1. Conceptos básicos de coparticipación federal de impuestos

#### II.1.1. Niveles de gobierno de la República Argentina. Las transferencias intergubernamentales

#### II.1.2. Régimen de coparticipación federal de impuestos

##### II.1.2.1. Formación de la masa de impuestos coparticipables

##### II.1.2.2. Distribución primaria y distribución secundaria

#### II.1.3. Breve descripción del régimen de coparticipación

#### II.1.4. Realidad actual del régimen de coparticipación federal de impuestos a partir de la ley de coparticipación N° 23.548 (1988)

### II.2. Incorporación del régimen de coparticipación federal de impuestos en el texto reformado de la Constitución Nacional (1994)

#### II.2.1. La reforma de la Constitución Nacional (1994) y el régimen de coparticipación federal de impuestos

#### II.2.2. Conveniencia de la jerarquía constitucional otorgada al régimen de coparticipación federal de impuestos

##### II.2.2.1. Algunas opiniones en desacuerdo con la incorporación del régimen de coparticipación en la Constitución Nacional

##### II.2.2.2. Algunas opiniones a favor de la incorporación del régimen de coparticipación en la Constitución Nacional

#### II.2.3. Definición de la constitucionalidad del sistema de coparticipación federal de impuestos y de las leyes convenio

### II.3. El régimen de coparticipación está “constitucionalizado”

## **Capítulo III. Masa coparticipable**

### III.1. Definición de masa coparticipable

### III.2. La realidad de la formación de la masa coparticipable en la actualidad

#### III.2.1. Distribución de impuestos que forman parte de la masa coparticipable e impuestos con afectación específica

##### III.2.1.1. Distribución de impuestos que forman parte de la masa coparticipable

##### III.2.1.2. Distribución de impuestos con afectación específica

### III.3. La masa coparticipable en el texto reformado de la Constitución Nacional (1994)

### III.4. Opiniones acerca de la formación de la masa coparticipable

### III.5. Formación de la masa coparticipable según la ley N° 20.221 (1973), la ley N° 23.548 (1988) y el proyecto de ley de coparticipación propuesto en este trabajo (1998)

## **Capítulo IV. Distribución primaria**

### IV.1. Definición de distribución primaria

### IV.2. La realidad de la distribución primaria en la actualidad

#### IV.2.1. La distribución primaria según la ley N° 23.548 (1988)

#### IV.2.2. Algunas particularidades del sistema de coparticipación actual. Distribuciones previas a la distribución primaria

### IV.3. La distribución primaria en el texto reformado de la Constitución Nacional (1994)

IV.4. Opiniones acerca de la distribución primaria

IV.5. La distribución primaria según la ley N° 20.221 (1973), la ley N° 23.548 (1988) y el proyecto de ley de coparticipación propuesto en este trabajo (1998)

IV.6. Propuesta de financiamiento por la Nación del costo de la transferencia de servicios educativos, de salud y sociales a las Provincias

## **Capítulo V. Distribución secundaria**

V.1. Definición de distribución secundaria

V.1.1. Criterios teóricos posibles de distribución secundaria

V.1.2. Clasificación de los prorrateadores de distribución secundaria

V.1.3. Metodología para el cálculo de algunos criterios prácticos de distribución secundaria de recursos

V.2. La realidad de la distribución secundaria en la actualidad

V.2.1. Modificaciones en la distribución de los recursos

V.2.2. Distribución de los impuestos a los combustibles y al gas natural

V.2.3. Coeficientes legales de distribución secundaria (ley N° 23.548 (1988)) y coeficientes efectivos por transferencias automáticas (1996)

V.2.4. Transferencias no automáticas y otras transferencias y gastos desde los Ministerios y Secretarías del Poder Ejecutivo Nacional (PEN)

V.2.4.1. Transferencias no automáticas

V.2.4.2. Transferencias y gastos desde los Ministerios y Secretarías del Poder Ejecutivo Nacional

V.3. La distribución secundaria en el texto reformado de la Constitución Nacional (1994)

V.4. Opiniones acerca de la distribución secundaria

V.5. Distribución secundaria según la ley N° 20.221 (1973), ley N° 23.548 (1988) y el proyecto de ley de coparticipación propuesto en este trabajo (1998)

V.6. Propuestas parciales

## **Capítulo VI. Fondos de recursos con destinos especiales**

VI.1. Definición de los Fondos de recursos con destinos especiales

VI.2. La realidad de la formación del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias en la actualidad

VI.3. El Fondo de Aportes en el texto reformado de la Constitución Nacional (1994)

VI.4. Opiniones acerca de la formación de fondos especiales

VI.5. Formación de los fondo según la ley N° 20.221 (1973), la ley N° 23.548 (1988) y el proyecto de ley de coparticipación propuesto en este trabajo (1998)

VI.6. Propuesta de reducción de los recursos asignados al Fondo de los Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias

## **Capítulo VII. La perspectiva de la Provincia de Córdoba**

VII.1. Recursos correspondientes a la Provincia de Córdoba provenientes de recursos de recaudación centralizada

VII.1.1. Recursos correspondientes a la Provincia de Córdoba según la ley de coparticipación de impuestos N° 23.548 (1988)

VII.1.2. Transferencias automáticas, no automáticas y transferencias y gastos desde los Ministerios y Secretarías del Poder Ejecutivo Nacional

VII.1.3. Recursos aportados y asignados por el sistema de coparticipación federal de impuestos

VII.2. Distribución por jurisdicción de los gastos nacionales y de la recaudación de los impuestos que lo financian

VII.2.1. Distribución por jurisdicción de transferencias automáticas y otras transferencias y de la recaudación impositiva

VII.2.2. Distribución por jurisdicción del total de los gastos nacionales y de la recaudación impositiva para su financiamiento

VII.2.3. El Presupuesto Nacional (1997) y la distribución de los gastos y de la recaudación

VII.3. Sistema de seguridad social

VII.3.1. Sistema de seguridad social nacional

VII.3.2. Sistema de previsión o de seguridad social provinciales

VII.4. Síntesis de algunos beneficios

VII.5. Otros beneficios

VII.6. Córdoba y la coparticipación de impuestos a Municipios

## **Parte II. Proyectos de ley**

### **1. Financiamiento por la Nación del costo de la transferencia de servicios educativos, de salud y sociales a las Provincias**

Proyecto de ley

Fundamentos

### **2. Compensación a las Provincias que no han transferido sus cajas de jubilaciones y pensiones por soportar el déficit de las cajas de jubilaciones y pensiones provinciales efectivamente transferidas**

Proyecto de ley

Fundamentos

### **3. Eliminación del Fondo del Conurbano Bonaerense y reformulación de la distribución de los recursos del impuesto a las ganancias que se asignan al Fondo del Conurbano Bonaerense, al excedente del Fondo del Conurbano Bonaerense y según el índice de necesidades básicas insatisfechas**

Proyecto de ley

Fundamentos

#### **4. Distribución equitativa del Fondo Nacional de la Vivienda**

Proyecto de ley  
Fundamentos

#### **5. Reducción de los recursos asignados al Fondo de los Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias**

Proyecto de ley  
Fundamentos

#### **6. Proyecto de ley de coparticipación federal de impuestos**

##### **Proyecto de ley**

Capítulo I. Régimen de Distribución de Recursos  
Capítulo II. Obligaciones emergentes del régimen de esta ley  
Capítulo III. Del Organismo Fiscal Federal  
Capítulo IV. Otras disposiciones

Anexo A. Cálculo del indicador de esfuerzo tributario  
Anexo B. Cálculo del indicador de brecha de desarrollo  
Anexo C. Cálculo del indicador de dispersión de la población

##### **Fundamentos**

I. Formación de la masa coparticipable  
II. Distribución primaria  
III. Distribución secundaria  
IV. El Organismo Fiscal Federal

##### **Anexos de los fundamentos**

##### **Anexo I. Distribución primaria sin considerar a la Ciudad de Buenos Aires**

I.1. Criterio de distribución primaria establecido en el proyecto de ley de coparticipación

##### **Anexo II. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la distribución primaria**

II.1. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Constitución Nacional

II.2. Particularidades de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

II.3. Determinación de los recursos correspondientes a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

II.4. Recursos correspondientes a la Nación

II.4.1. Recursos correspondientes a la Nación a partir de la estimación de los recursos asignados a la Ciudad de Buenos Aires (sin incluir aquellos recursos que le corresponden por la transferencia de servicios) -bajo la hipótesis de distribución primaria sostenida en el proyecto de ley de coparticipación (anexo I)

II.4.2. Recursos correspondientes a la Nación a partir de la estimación de los recursos asignados a la Ciudad de Buenos Aires (incluyendo aquellos recursos que le corresponden por la transferencia de servicios) -bajo la hipótesis de distribución primaria sostenida en el proyecto de ley de coparticipación (anexo I)

II.5. Recursos correspondientes a la Nación y al resto de las jurisdicciones (Provincias y Ciudad de Buenos Aires)

II.5.1. Recursos correspondientes a la Nación y al resto de las jurisdicciones (Provincias y Ciudad de Buenos Aires). Se considera la totalidad de los recursos sin incluir aquellos asignados a financiar el déficit estimado del sistema de seguridad social nacional y el costo estimado de la transferencia de servicios

II.5.2. Recursos correspondientes a la Nación y al resto de las jurisdicciones (Provincias y Ciudad de Buenos Aires). Se considera la totalidad de los recursos incluyendo aquellos asignados a financiar el déficit estimado del sistema de seguridad social nacional y el costo estimado de la transferencia de servicios

### **Anexo III. Distribución secundaria**

III.1. Criterios y ponderaciones utilizados

III.2. Distribución secundaria entre las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

III.3. Distintos porcentajes de distribución secundaria

III.4. Diferencias entre distribuciones alternativas de recursos

III.4.1. Diferencia entre distribución teórica y distribución efectiva de recursos considerando los recursos que la Nación debería cederle a la Ciudad de Buenos Aires

III.4.2. Diferencia entre distribución teórica y distribución de recursos según lo establecido en los artículos 3º, inciso c y artículo 4º de la ley N° 23.548 (1988) sin considerar a la Ciudad de Buenos Aires

III.5. Límites a la participación de las jurisdicciones en los recursos correspondientes a la distribución secundaria y redistribución de los recursos excedentes

III.5.1. Límites a la participación de las jurisdicciones en los recursos correspondientes a la distribución secundaria

III.5.2. Determinación de los recursos excedentes a distribuir

III.5.3. Redistribución de los recursos excedentes

III.5.3.1. Redistribución de los recursos excedentes para las jurisdicciones perjudicadas con respecto a la situación actual

III.5.3.2. Redistribución de los recursos excedentes luego de la “compensación” a las jurisdicciones perjudicadas con respecto a la situación actual

III.6. Distribución de recursos antes y después de la aplicación del proyecto de ley

### **Anexo IV. Cálculo de los indicadores de distribución secundaria**

IV.1. Indicadores para obtener los coeficientes de distribución secundaria establecidos en el artículo 4º del proyecto de ley

IV.1.1. Indicador de población

IV.1.2. Indicador de población en hogares con necesidades básicas insatisfechas

IV.1.3. Indicador de esfuerzo tributario

IV.2. Indicadores para obtener los coeficientes de distribución secundaria establecidos en el artículo 5º del proyecto de ley

IV.2.1. Indicador de brecha de desarrollo

IV.2.2. Indicador de dispersión de población

## **Parte III. Anexos**

### **Anexo I. Gastos e ingresos del Sector Público**

- I.1. Gastos e ingresos corrientes del Sector Público Nacional no Financiero
- I.2. Gasto público. Finalidades, funciones y niveles de gobierno
  - I.2.1. Gasto público consolidado por finalidad y gasto público por nivel de gobierno
  - I.2.2. Gasto público en funcionamiento del Estado consolidado por función y por nivel de gobierno
  - I.2.3. Gasto público social y en recursos humanos consolidado por función y por nivel de gobierno
  - I.2.4. Gasto público en servicios económicos consolidado por función y por nivel de gobierno
  - I.2.5. Gasto público en servicios de la deuda pública por nivel de gobierno
  - I.2.6. Gasto público según finalidades: Administración Nacional, Provincias y Ciudad de Buenos Aires
- I.3. Recursos del sector público. Recaudación tributaria total

### **Anexo II. El sistema previsional**

- II.1. Breve síntesis de la historia del sistema de previsión social
- II.2. Reconocimiento, instrumentación y cancelación de deudas previsionales
- II.3. El sistema en la década del noventa
  - II.3.1. Sistema integrado de jubilaciones y pensiones (SIJP)
  - II.3.2. Financiamiento del régimen de reparto y el régimen de capitalización
  - II.3.3. Financiamiento actual del sistema de jubilaciones y pensiones
  - II.3.4. Transición al nuevo sistema
  - II.3.5. Algunas implicancias de la reforma acerca de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP)
- II.4. Gasto público social y en recursos humanos en la función previsión social
- II.5. Saldo del sistema de seguridad social
- II.6. Transferencia de las cajas de jubilaciones y pensiones provinciales
  - II.6.1. Normas constitucionales
  - II.6.2. Centralización y descentralización del sistema
  - II.6.3. Recursos específicos para las cajas de jubilaciones y pensiones provinciales y déficit neto de las ex-cajas de jubilaciones y pensiones provinciales
  - II.6.4. Incidencia del déficit de las ex-cajas de jubilaciones y pensiones provinciales en el déficit total del sistema de seguridad social.
  - II.6.5. Proyecto de ley de compensación a las Provincias que no han transferido sus cajas de jubilaciones y pensiones por soportar el déficit de las cajas de jubilaciones y pensiones provinciales efectivamente transferidas
- II.7. La reforma impositiva de 1998 y los cambios en el régimen de distribución de recursos entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales

### **Anexo III. La deuda externa**

III.1. El problema de la deuda externa en América Latina

III.2. El problema de la deuda externa en Argentina

III.3. La deuda externa en Argentina

III.4. Deuda externa del Sector Público no Financiero y Banco Central

III.5. Intereses de la deuda externa del Sector Público Nacional no Financiero

III.6. Participación de los intereses de la deuda externa del Sector Público Nacional no Financiero dentro del total de los gastos corrientes

### **Anexo IV. El sistema educativo**

IV. 1. La incorporación de la educación en los proyectos de ley

IV.2. Transferencia de servicios educativos, de salud y sociales del Gobierno Nacional a los Gobiernos Provinciales

IV.3. Gasto público en la finalidad educación, cultura y ciencia y técnica. Gasto público en las funciones educación básica y educación universitaria y superior

IV.4. Algunas tareas pendientes

### **Parte IV. Conclusiones**

#### **Posfacio**

#### **Bibliografía**