

La coparticipación federal de impuestos es el sistema de rango constitucional en la República Argentina que tiene por objeto coordinar la distribución del producido de los tributos impuestos por el estado federal, en virtud de una delegación efectuada por las provincias a la Nación, quien debe recaudar las contribuciones, retener su porción y redistribuir el resto entre aquellas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -incorporada al sistema con la reforma constitucional de 1994.

1. Origen del sistema

Desde la Constitución Nacional de 1853, la Argentina adopta el sistema federal de gobierno, lo que implica la existencia de tres niveles de autoridad: nacional, provincial y municipal. La Constitución faculta simultáneamente a la Nación y a las provincias a recaudar impuestos indirectos. En la práctica esto acarrea una doble imposición, ya que tanto la Nación como las provincias pueden gravar la misma actividad.

La grave crisis económica mundial de 1929 produjo una retracción general de los flujos comerciales internacionales. En Argentina, cuyo régimen tributario estaba centrado en los impuestos al comercio exterior, el erario público nacional empezó a quedarse sin recursos. En esa situación, se unificaron todos los impuestos internos y se estableció un sistema de distribución. En 1935 se implementó el primer sistema de coparticipación de impuestos. En ese momento, la *distribución primaria* establecía que la Nación se quedaba con 82% de los recursos y las provincias con el 17,5%. La *distribución secundaria*, que definía el reparto entre las provincias se realizaba de acuerdo a la **población**, un 30% de acuerdo al gasto, un 30% de acuerdo a los **recursos totales de la provincia** (antes de la implementación del sistema), y un 10% por **partes iguales** entre todas las provincias.

A partir de entonces, la parte que les correspondía a las provincias en la distribución primaria fue aumentando progresivamente. En 1946 pasó a corresponderles un 21%, y ya en 1951 el 48,8% de lo recaudado se destinaba a Nación, mientras que el 51,2% restante quedaba en manos de las provincias. En 1954, la Nación contaba con el 68,8%, porcentaje que se vio reducido por la nueva ley de coparticipación, al 54% en 1958. En 1963, luego de otra reforma, se fijó el 58% para Nación y el 36% para provincias, quedando el 6% restante para Capital Federal. El porcentaje otorgado a los gobiernos provinciales siguió incrementándose hasta 1966, año en que llegó al 46%.

Como consecuencia de los distintos recortes efectuados por la dictadura de Juan Carlos Onganía, la cifra descendió hasta 39,2% en 1968. En 1970, debido a la difícil situación financiera el gobierno nacional implementó una ayuda extra para los estados provinciales. Surgieron así los Adelantos del Tesoro Nacional (ATN), que consisten en una bolsa que gestiona el Ministerio del Interior para destinar recursos discrecionalmente ante situaciones imprevistas.

En 1973 se planteó la necesidad de ofrecer un tratamiento diferencial para cada provincia, especialmente para aquellas con menos recursos. La Ley N° 20.221 definía en la distribución

¹ Fuente: *Wikipedia*.

primaria un 50% para la Nación y un 50% para las provincias; la distribución secundaria se establecía de acuerdo a tres criterios: un 65% de acuerdo a la **población**, un 25% de acuerdo a la **brecha** en el desarrollo de las provincias, y un 10% de acuerdo a la **dispersión** poblacional. El segundo criterio tendía a compensar a las provincias más atrasadas, cuya medida se calculaba de acuerdo a un índice que incorporaba la calidad de la vivienda, la educación y la cantidad de automóviles por habitante. El tercer criterio garantizaba mayores transferencias cuanto mayor fuese la dispersión poblacional, fundamentándose en el mayor costo de los servicios prestados por la administración provincial.

La Ley N° 23.548, de 1988, que define el sistema de coparticipación que rige en la actualidad, estableció una distribución primaria del 42,34% para la Nación y del 54,36% para las provincias, apartando un 2% para la recuperación del nivel relativo de desarrollo de las provincias más atrasadas, y 1% al fondo de Adelantos del Tesoro Nacional (ATN). La distribución secundaria se realiza a partir de entonces de acuerdo a tasas fijas por provincias, sin que haya mediado un criterio más que las demandas contrapuestas de las gobernaciones provinciales.

Bajo la presidencia de Carlos Menem, hubo pactos que tuvieron cierta influencia en la asignación de recursos. En 1992 se establecieron fondos pre-coparticipables, que permiten a la Nación quedarse con un 15% de la masa de recursos antes de la distribución primaria, para asignarlos discrecionalmente. Paralelamente, a las provincias se les garantizó un piso mínimo de recursos de la coparticipación, independiente de la recaudación. En 1993, el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento elevó el piso mínimo y dispuso que el excedente de recursos tuviese una proporción destinada a la cancelación de deudas y el financiamiento de la reforma del Estado.

La Constitución reformada en 1994 exigió que el Congreso de la Nación Argentina dicte en un período no mayor a un año una nueva ley de Coparticipación Federal de Impuestos, sin que se hayan logrado los consensos necesarios para formular un acuerdo.

2. El sistema de coparticipación desde 1994

El instituto se encuentra reglado en la Constitución Nacional de 1994 principalmente en el artículo 75, inc.2, cuando al establecer las atribuciones del Congreso de la Nación Argentina determina la de imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias, por un lado, y por otro, la de imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan, estableciendo que ambas son coparticipables, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica.

De allí surge entonces que los recursos que se distribuyen son:

- a) Las contribuciones indirectas internas que se establezcan por ley del Congreso de la Nación.
- b) Las contribuciones directas que se establezcan por idéntico mecanismo, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación y con el objeto de sostener la defensa, la seguridad o el bienestar general del Estado Federal.

Asimismo, el inc. 2 determina que una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de tales contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

Esta norma se complementa con la disposición de la cláusula transitoria sexta que impone que el régimen de coparticipación y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; afirmando que la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de la reforma del régimen no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; como tampoco podrá modificarse, en desmedro de las provincias, la distribución de recursos vigente.

En cuanto a las pautas de distribución, la Constitución establece que deberán adoptarse criterios objetivos de reparto que expresen una relación directa entre las competencias, servicios y funciones a cargo del Gobierno Federal, los Gobiernos de Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y los recursos a percibir, debiendo además propender a una distribución igualitaria y solidaria tendiente a lograr un grado equivalente de desarrollo, de calidad de vida y de igualdad de oportunidades en toda la Nación.

En lo que hace al procedimiento parlamentario en sí, el mismo inciso constitucional establece que la ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no pudiendo ser modificada unilateralmente, ni reglamentada, debiendo ser aprobada por las provincias.

Es de destacar que el Senado de la Nación Argentina, cuenta entre sus comisiones permanentes con la de Coparticipación Federal, mientras que en la Cámara de Diputados — siempre como revisora—, la comisión competente es la de Presupuesto y Hacienda, no por la coparticipación en sí misma, sino por tratarse de materia impositiva. Sin embargo se ha dado el caso de la modificación de la coparticipación sin aprobación de las provincias o el Senado, vía decreto.

También se impone en nuestra Constitución, en el inc. 3 del artículo 75, una mayoría especial distintiva para las leyes que establezcan y/o modifiquen asignaciones específicas de recursos coparticipables, debiendo ser aprobadas por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Por otra parte también se establece que los fondos deben ser girados por la Nación en forma automática. Al respecto, en la página web del Ministerio de Economía y Producción de la Nación, puede constatarse tal remisión diariamente, actualizada a las 15.00 hs. del día de la consulta y discriminado por día, mes, año e impuesto.

Por último, se establece que no habrá transferencia de competencias, servicios y funciones sin la respectiva reasignación de recursos y la aprobación por ley del Congreso, cuando correspondiere, y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.

No obstante todo lo hasta aquí expresado, lo cierto es que hasta la fecha no se ha cumplido con el mandato temporal que impone la cláusula transitoria sexta, lo que hace complejo el mecanismo de distribución de fondos coparticipables, dado que no se ha sancionado la ley convenio y rigen en su lugar un conjunto de normas y pactos con distintos criterios de reparto.

A pesar de ser competencia del congreso en 2016 el presidente Mauricio Macri aumentó un 167% la coparticipación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y decretó que los fondos que deben transferirse de la Nación a la Ciudad y las provincias por tasa de coparticipación son a 2016 Buenos Aires, con un 19,93% Córdoba (9,22%), Corrientes (3,86%), Chaco (5,18%), Entre Ríos (5,07%), Formosa (3,78%), Mendoza (4,33%), Misiones (3,43%), Salta (3,98%), Santa Fe (9,28%), Santiago del Estero (4,29%) Tucumán (4,94%) Capital Federal (3,75%) Chubut (1,38%), Jujuy (2,95%), La Pampa (1,95%), La Rioja (2,15%), Catamarca (2,86%), Río Negro (2,62%), San Luis (2,37%), San Juan (3,51%), Santa Cruz (1,38%), Neuquén (1,54%) y Tierra del Fuego (0,7%).

3. La distribución primaria

La distribución primaria de los tributos coparticipados, al no existir la ley convenio, debe necesariamente detallarse según las disposiciones de cada una de las normas que intervienen en el sistema. En ese marco, la Ley N° 25.570, establece que la distribución primaria de recursos, a partir del 01-03-2002, se hará de acuerdo con el siguiente esquema:

a) Por la ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos la distribución primaria será de: 42,34 % al Tesoro Nacional. 56,66 % a las Provincias. 1 % al Ministerio del Interior (Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias – ATN).

b) No obstante, de la masa de impuestos coparticipables, el Estado Nacional retiene por Leyes N° 24.130 y 26.078:

El 15 % para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos. La suma de \$ 45,8 millones mensuales, para ser distribuida entre los estados provinciales.

c) Además, existe en algunos impuestos un mecanismo de distribución previo a lo señalado anteriormente, que se detalla en cada uno de ellos:

Impuesto a las Ganancias - Ley 20.628 (t. o. en 1997) y Ley N° 26.078

En primer término se efectúa una detracción anual de \$ 580.000.000, que se destina a:

\$ 120.000.000 anuales para la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

\$ 20.000.000 anuales para refuerzo de la cuenta especial 550, “Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias” (ATN).

\$ 440.000.000 anuales al conjunto de las provincias, para distribuir entre ellas según las proporciones establecidas en la Ley N° 23.548, incluyendo a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

El producido del impuesto, luego de la detracción, se destina: a) 20 % a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). b) 10 %, hasta un monto de \$ 650.000.000 anuales, a la Provincia de Buenos Aires. El excedente de dicho monto se distribuye entre el resto de las provincias, incluyendo a Tierra del Fuego. c) 2 % al Ministerio del Interior (Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias–ATN). d) 4 % a las provincias, excepto la de Buenos Aires. e) 64 % a coparticipación entre la Nación y las provincias.

Impuesto al Valor Agregado - Ley n° 23.966, art. 5.º pto 2 y Ley N° 26.078

De la recaudación del impuesto se detraen los reintegros a las exportaciones y el saldo se distribuye de la siguiente manera:

- 1) 11 % al Régimen Nacional de Previsión Social, que a su vez se distribuye: 6,27 %: provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 93,73 %: ANSES.
- 2) 89 % a la coparticipación entre la Nación y las provincias.

Impuestos Internos - Ley N° 24.674: excepto Seguros - Impuesto a la Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas - Ley n° 23.905, Título VII - Gravamen de Emergencia sobre Premios de Determinados Juegos de Sorteo y Concursos Deportivos - Ley n° 20.630 y sus modificaciones, Decreto n° 668/74

80,645 % a coparticipación entre la Nación y las provincias. 16,130 % al Fondo Especial para Bibliotecas Populares del Ministerio de Educación de la Nación. 3,225 % al Instituto Nacional del Teatro.

Impuesto sobre el Capital de las Cooperativas - Leyes Nros. 23.427, 23.658 23.760, 25.239 y 25.791

El producido por la aplicación de la alícuota del 2% se destina: 1 %: según la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, entre Nación y Provincias. el 42,34 % que corresponde a la Nación se destina al Fondo para la Educación y Promoción Cooperativa. 56,66 % a las provincias. 1 %: al Fondo para Educación y Promoción Cooperativa.

Asimismo no se coparticipan:

Tasa de Estadística Ley n° 23.664, Art. 1º modificada por Ley n° 23.697, Art. 35

100 % se destina al Tesoro Nacional.

Derechos de Importación y Exportación Código Aduanero - Decreto N° 2275/94 - Res. M.E. N° 11/02 y sus modificaciones.

100 % se destina al Tesoro Nacional.

Entre los impuestos con asignación específica nos encontramos con los siguientes:

Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y Gas Natural Ley n° 23.966, Título III, Cap. IV - Ley n° 24699, art. 2º y Ley N° 26.078

El gravamen sobre las naftas, gasolina natural, solvente, aguarrás y a los productos compuestos por una mezcla de hidrocarburos, en la medida que califiquen como naftas de acuerdo con las especificaciones técnicas de la reglamentación respectiva, se distribuye: 21 % a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

El 79 % restante:

29 % al Tesoro Nacional. 29 % a las provincias. 42 % al Fondo Nacional de la Vivienda.

Impuestos a la Energía Eléctrica Ley nº 23.681

El recargo del 6 ‰ sobre el precio de venta de la electricidad aplicado a los consumidores finales se destinará al Fondo de la Empresa Servicios Públicos Sociedad del Estado de la Provincia de Santa Cruz, cuya finalidad única y exclusiva es la atención de la obra de interconexión de la Provincia de Santa Cruz con el Sistema Argentino de Interconexión (S.A.D.I.).

Ley nº 24.065 Art. 70 y Ley Nº 26.078

El Fondo Nacional de la Energía Eléctrica se constituye con un recargo sobre las tarifas que pagan los compradores del mercado mayorista y se destina:

a) El 0,70 % a remunerar a la energía generada por sistemas eólicos que se vuelquen a los mercados mayoristas y/o se destinen a la prestación de servicios. b) El 19,86 % al Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal. c) El 79,44 % al Fondo Subsidiario para compensaciones regionales de tarifas a usuarios finales y al Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior.

Impuesto Sobre los Bienes Personales – Ley Nro. 23.966, Tít.VI, art. 30, y Ley Nº 26.078

En primer término se detrae en forma mensual la suma de \$ 250.000 para ser transferida al Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (I.N.C.U.C.A.I.) para el financiamiento del Registro Nacional de Donantes de Células Progenitoras Hematopoyéticas.

El resto de la recaudación se distribuye como sigue:

93,73 % según la Ley de Coparticipación Federal, pero sin formar parte de los recursos coparticipables, por lo que no sufren las detracciones del 15 % con destino a la Seguridad Social y de la parte proporcional de los 45,8 millones de pesos mensuales que se distribuye entre las provincias. 6,27 % entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Impuestos Internos - Seguros

El producido del impuesto sobre las primas de los seguros que se contraten se destina al Tesoro Nacional.

Impuesto sobre los Video gramas Grabados - Ley Nº 17.741, modificada por Ley Nº 24.377.

Se destina al Fondo de Fomento Cinematográfico.

Impuesto a las Entradas de Espectáculos Cinematográficos - Ley Nº 17.741, modificada por Ley Nº 24.377

Se destina al Fondo de Fomento Cinematográfico.

Fondo Especial del Tabaco Ley N° 19.800 y sus modificaciones.

Los importes recaudados se destinan a reintegrar parte de los impuestos que genera la actividad a los productores tabacaleros, la obra social de los trabajadores y a otros destinos afines.

Impuesto a los Pasajes Aéreos Ley N° 19.574

El producido del impuesto sobre la venta o emisión de pasajes al exterior se destina a la Secretaría de Turismo.

Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo) - Leyes N° 24.977 y 26.078

De su componente impositivo se distribuye:

70 % a la Administración Nacional de la Seguridad Social. 30 % a las provincias, de acuerdo con la distribución secundaria prevista en la Ley de Coparticipación Federal, incluyendo a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Su componente previsional se destina al Régimen Previsional Público del SIJP.

Adicional de Emergencia sobre Cigarrillos - Leyes N° 24.625, 26.073 y 26.180

Se destina a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria - Ley N° 25.413 y modificaciones

El 70 % se destina al Tesoro Nacional y lo administra el Poder Ejecutivo Nacional con destino a la atención de los gastos que ocasione la Emergencia Pública declarada por Ley N° 25.561.

El 30 % se coparticipa según ley de Coparticipación Federal.

Impuesto sobre el Gas Oil y el Gas Licuado para uso Automotor - Ley N° 26.028 y Decretos N° 564/05 y 118/06

El 100 % del Impuesto sobre el Gas Oil y el Gas Licuado para uso Automotor será afectado en forma exclusiva y específica al Fideicomiso constituido por el Decreto N° 976/01, Título II, para el Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT) (creado por Decreto N° 1377/01), esto es, para el desarrollo de los proyectos de infraestructura vial y/o para la eliminación o reducción de los peajes existentes, para hacer efectivas las compensaciones tarifarias a las empresas de servicios públicos de transportes de pasajeros por automotor, para la asignación de fondos destinados a la mejora y profesionalización de servicios de transporte de carga por automotor y para los subsidios e inversiones para el sistema ferroviario de pasajeros o de carga.

El Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT), incluye: 1. Sistema Vial Integrado (SISVIAL). 2. El Sistema Integrado de Transporte Terrestre (SITRANS) incluye: 2.1. Sistema de Compensaciones al Transporte (SISCOTA). 2.2. Sistema Ferroviario Integrado (SIFER). 2.3. Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU).

Recargo sobre el Gas Natural y el Gas Licuado de Petróleo Ley N° 25.565, art. 75

El recargo aplicable está destinado al Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas y tiene el objeto de financiar: a) las compensaciones tarifarias para la región Patagónica, Departamento Malargüe de la provincia de Mendoza y de la región conocida como "Puna", que las distribuidoras o sub distribuidoras zonales de gas natural y gas licuado de petróleo de uso domiciliario, deberán percibir por la aplicación de tarifas diferenciales a los consumos residenciales, y b) la venta de cilindros, garrafas, o gas licuado de petróleo, gas propano comercializado a granel y otros, en las provincias ubicadas en la Región Patagónica, Departamento Malargüe de la provincia de Mendoza y de la Región conocida como "Puna".

Impuesto sobre la transferencia o importación de naftas y gas natural destinado a GNC - Ley N° 26.181

El producido del impuesto integrará el Fideicomiso de Infraestructura Hídrica y tiene afectación específica al desarrollo de proyectos, obras, mantenimiento y servicios de infraestructura hídrica, de recuperación de tierras productivas, de control y mitigación de inundaciones y de protección de infraestructura vial y ferroviaria.

4. Distribución secundaria

La distribución secundaria de la Coparticipación Federal se constituye con los porcentajes de reparto que le son asignados a cada provincia, una vez determinada la masa coparticipable correspondiente al conjunto de éstas.

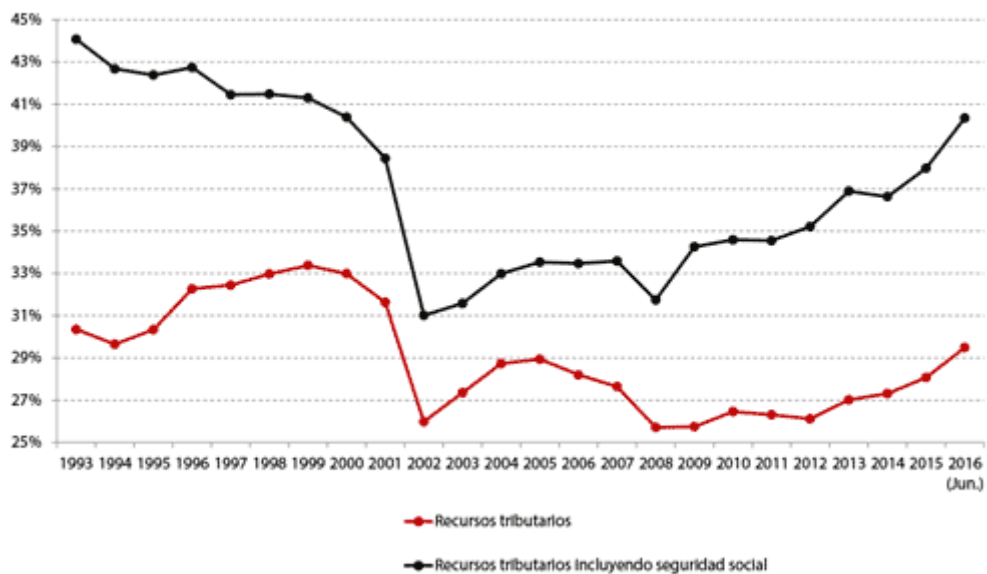
En el siguiente cuadro puede sintetizarse el porcentaje correspondiente a cada jurisdicción de acuerdo a la Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos, sus modificatorias y complementarias.

PROVINCIA	% LEY 23.548 Y MODIF.
Capital Federal - Ciudad de Buenos Aires	1.9
Provincia de Buenos Aires	21.3
Provincia de Catamarca	2.6
Provincia de Córdoba	8.4
Provincia de Corrientes	3.6

PROVINCIA	% LEY 23.548 Y MODIF.
Provincia del Chaco	4.7
Provincia del Chubut	1.8
Provincia de Entre Ríos	4.7
Provincia de Formosa	3.4
Provincia de Jujuy	2.8
Provincia de La Pampa	1.9
Provincia de La Rioja	2.0
Provincia de Mendoza	4.1
Provincia de Misiones	3.3
Provincia del Neuquén	1.8
Provincia de Río Negro	2.5
Provincia de Salta	3.8
Provincia de San Juan	3.2
Provincia de San Luis	2.2

PROVINCIA	% LEY 23.548 Y MODIF.
Provincia de Santa Cruz	1.7
Provincia de Santa Fe	8.7
Provincia de Santiago del Estero	3.9
Provincia de Tucumán	4.6
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	1.3
TOTAL	100.0

Gráfico 1. Distribución automática de recursos fiscales nacionales a provincias.



Fuente: IDESA con base en Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.