



Régimen de Coparticipación

“Descentralización en la Recaudación de Recursos Tributarios”

Castagno Juan Pablo

Abogacía

2009



Formulario descriptivo del Trabajo Final de Graduación

Identificación del alumno

Apellido y nombre del autor: Castagno Juan Pablo

E-mail: juanpablocastagno@hotmail.com

Título de Grado que obtiene: Abogado

Identificación del Trabajo Final de Graduación

Título del TFG en español: Régimen de Coparticipación – “Descentralización en la Recaudación de Recursos Tributarios”

Título del TFG en inglés: Revenue Sharing System – “Decentralization of Tax Revenue Collection”

Integrantes de la CAE evaluadora: Orgaz Jorge – Mensa Andrea

Fecha de último coloquio: 30 de octubre de 2009

Contenido del cd-rom y requerimientos: PDF.

Autorización de publicación en formato electrónico:

Autorizo por la presente, a la Biblioteca de la Universidad Empresarial Siglo 21 a publicar la versión electrónica de mi tesis.

Publicación electrónica: Inmediata

Después de..... mes(es)

Firma del alumno

Resumen del TFG en español:

El Régimen de Coparticipación es un sistema por el cual el Gobierno Nacional legisla, recauda y distribuye recursos tributarios con los Gobiernos Provinciales en virtud de un convenio.

La legislación vigente en la materia es la ley 23.548 del año 1988, aunque la Reforma Constitucional de 1994 estableció la necesidad de fijar un nuevo régimen antes de la finalización del año 1996.

El sistema debía fundarse en razones de cooperación, igualdad, equidad y solidaridad entre las partes para un desarrollo equilibrado del país. Esto no ocurrió y en muchas ocasiones fue utilizado como un medio de manipulación del Gobierno Central respecto de los Gobiernos Locales.

Concretamente la propuesta que acerca este trabajo consiste en descentralizar la recaudación de los impuestos coparticipables, dejándola en manos de las provincias, procurando de esta forma cumplir el mandato constitucional de automatizar la remisión de los fondos.

Abstract del TFG en inglés:

The Revenue Sharing System is the one in which the National Government legislates, collects and distributes tax resources to Provincial Governments according to an agreement.

The law in force on this matter is Law 23.548 from 1988, even though the Constitutional Reform of 1994 stated the need to draw a new system before the end of 1996.

The system had to be based on cooperation, equality, fairness and solidarity among the parts for a balanced country development. Having this not occurred, it was used on many occasions by the Central Government as a means to manipulate Local Governments.

The specific proposal of this paper is to decentralize the collection of shared taxes, and to leave the collection of these taxes within the provincial governments' scope, in order to abide by the constitutional mandate of automating fund delivery.

*A mi familia,
a mi novia,
a mis amigos,
... a todos muchas gracias por su apoyo.*

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN AL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN	8
A)	Descripción del Problema	9
B)	Objetivos de la Investigación	9
C)	Marco Metodológico	10
D)	Justificación	11
II.	EL ESTADO FEDERAL ARGENTINO	13
A)	Panorama actual de nuestro Federalismo	16
III.	AUTONOMÍA PROVINCIAL	20
A)	Requisitos	21
IV.	SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN DEL PODER TRIBUTARIO	26
A)	Sistemas vigentes en la República Argentina	27
B)	Antecedentes Históricos del Régimen de Coparticipación	31
V.	LA COPARTICIPACIÓN EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994	34
A)	Principios y Criterios de Distribución	37
VI.	DESCENTRALIZACIÓN EN LA RECAUDACIÓN DE RECURSOS TRIBUTARIOS	44
A)	La automaticidad en la remisión de los fondos	49
VII.	CONCLUSIONES	52
	BIBLIOGRAFÍA	57

APÉNDICE

Ley N° 23.548. Coparticipación Federal de Recursos Fiscales	60
Proyecto de Ley Senador Carlos Rossi	76
Proyecto de Ley Senador Adolfo Rodríguez Saa y otros	78

I

INTRODUCCIÓN AL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

El problema de la coparticipación impositiva es un tema que jamás fue resuelto por las autoridades que tuvieron en sus manos la conducción del país.

En un principio se podría atribuir a las diferencias entre unitarios y federales, y más recientemente a las diferencias existentes entre las nuevas ideologías políticas. Lo concreto es que a lo largo de toda la historia, incluso la más reciente, con gobernantes de todos los sectores, jamás se llegó a una solución.

Hoy la cuestión fue asumida por completo como una técnica política, en donde el Poder Ejecutivo Nacional parece “dominar” a las provincias a través del otorgamiento de subsidios, en lugar de darles lo que a cada una le corresponde por derecho propio como parte del sistema de coparticipación.

Es evidente que para una distribución equilibrada de los fondos, aquellas provincias que más aportes realizan al sistema, son a su vez las que más recursos deberán resignar. Pero se debe comprender que todo el sacrificio es para consolidar el sistema federal que adoptada nuestra Constitución Nacional.

Básicamente, la propuesta planteada en el presente trabajo consiste en colocar la recaudación de los impuestos coparticipables en manos de las provincias. De este modo, cada provincia se aseguraría contar con los recursos que según la ley le corresponden, sin esperar la denominada distribución, tanto primaria como secundaria, que debe realizar el gobierno nacional.

A) Descripción del Problema

A la luz de los hechos, es indudable que la estructura y el contenido que presenta el actual Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, no seduce ni al Gobierno Nacional, ni a los Gobiernos Provinciales. Es evidente que desde ambos sectores, especialmente desde el interior del país, se pide a gritos un cambio profundo.

Existen motivos por los cuales el modelo plasmado por los constituyentes en la reforma de 1994, en su implementación no logró la adhesión esperada de ninguna de las partes.

Tal vez sea necesario un cambio, acercar una nueva propuesta a los interesados, para desarrollar definitivamente un nuevo Régimen de Coparticipación. Esa es la vocación del presente Trabajo Final de Graduación.

B) Objetivos de la Investigación

Todo trabajo de investigación debe trazarse un camino a seguir. Pautas que fijen una orbita de trabajo y su desarrollo. Los objetivos establecen las metas que se quieren lograr y guían las acciones particulares que se realizan en el proceso como unidad sistémica.

Objetivos Generales:

- ◆ Describir el Régimen de Coparticipación Impositiva a nivel federal.
- ◆ Desarrollar una propuesta innovadora basada en la Descentralización en la Recaudación de los Recursos Tributarios.

Objetivos Específicos:

- ◆ Reseñar la evolución histórica del tema.
- ◆ Comparar las características del Régimen antes y después de la Reforma Constitucional de 1994.

- ◆ Analizar cuales son los motivos de su falta de concreción en una ley federal.
- ◆ Evaluar su incidencia en las economías provinciales.

C) Marco Metodológico

El presente Trabajo Final de Graduación se encuentra compuesto por ocho capítulos en los cuales se desarrolla la investigación jurídico-científica realizada. El primer capítulo contiene la Introducción al tema elegido; se describe el problema, los objetivos del trabajo, la metodología que se implementará y, en su justificación, se plantea una aproximación a su importancia en la práctica. De este modo, en los lineamientos generales de la investigación, se procura acercar al lector una idea general respecto del tema que se expone.

Los capítulos segundo y tercero contienen una breve referencia al sistema federal vigente en nuestro país. Son el punto de partida para poder desarrollar la investigación y nos introducen al marco teórico. No podemos hablar de la crisis en el Federalismo Fiscal sin antes hablar de la crisis que vive el Federalismo, es como desarrollar la especie sin mencionar el género.

El cuarto y quinto capítulo presentan al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. Comprenden desde su caracterización hasta su inclusión en el texto de la Constitución Nacional Argentina.

En el capítulo sexto se expone el tema que da el título al presente Proyecto de Investigación Aplicada. Una propuesta innovadora que procura dar solución al problema planteado.

Finalmente, el capítulo séptimo, contiene las conclusiones en las que desembocó la investigación y las últimas reflexiones sobre el tema.

En cuanto al método utilizado para la realización del presente trabajo, entendiéndolo a éste como las actividades y procedimientos llevados a cabo durante la investigación, consistió en el rastreo bibliográfico y documental que se desarrolló en

varias etapas. Después de plantear con claridad el problema, se procedió a la recopilación de antecedentes. Para esto se consultaron todas las fuentes del derecho que conocemos: doctrina, jurisprudencia, legislación y derecho comparado.

Los elementos doctrinarios, fueron obtenidos de distintas maneras: por una parte a través de bibliografía, artículos periodísticos, y textos en medios digitales de diferentes autores y por otra, con la concurrencia a debates y conferencia organizados por especialistas en la materia.

Se comprobó que la jurisprudencia adoptó una posición completamente pasiva en este tema, sin pronunciamientos relevantes a lo largo de toda nuestra historia; y la legislación, pese a sufrir cambios permanentes, dejó al margen los temas principales y más relevantes en materia federal al no incorporar las modificaciones que obliga la Reforma Constitucional de 1994.

En el derecho comparado se encontraron algunas referencias que fueron de gran utilidad para desarrollar el trabajo.

D) Justificación

La coparticipación federal de impuestos, como medio de distribución de los recursos tributarios que recauda el gobierno nacional y las provincias, vivió sesenta años marginada de todo debate y análisis constitucional, desde 1934 hasta la reforma de 1994. Durante todo ese tiempo, recibió la crítica de la doctrina y la pasividad de la jurisprudencia, y estuvo sustentada sólo por la fuerza de los hechos, como señala el Dr. Enrique G. Built Goñi.¹

Tras la reforma, y al violarse en forma sistemática la disposición transitoria sexta, que prescribe la sanción de una nueva ley de Coparticipación, se instala un nuevo debate en el ámbito doctrinario, siempre en pugna por obtener lo que prescribe el texto de la Constitución.

¹ PÉREZ HUALDE Alejandro, Coparticipación Federal de Impuestos en la Constitución Nacional, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, Depalma, Buenos Aires, 1999, pág. 9.

Entonces los temas a tratar fueron: si la coparticipación es obligatoria o se admiten también otros métodos de distribución de la renta pública; si ha de haber una sola ley, aunque pueda contener varios regímenes; si deben celebrarse acuerdos previos o si ellos radican directamente en la ley-convenio; si la Ciudad de Buenos Aires está excluida de aquéllos; si la exigencia de criterios objetivos de reparto excluye los porcentajes fijos; si los criterios de equidad, solidaridad e igualdad de oportunidades son excluyentes o complementarios, y en qué proporciones; si la Nación está excluida del organismo fiscal federal; qué implicancias ha tenido el vencimiento del plazo del 31/12/96 sin que se haya dictado una nueva ley; si podrá haber leyes que establezcan impuestos y, al mismo tiempo, los coparticipen, etc. En síntesis, estos son algunos de los muchos interrogantes que plantea el texto sancionado.

A través del presente trabajo se pretende llegar a un nuevo modelo, dejando de lado aquellos debates que nada aportan en la práctica. El cambio debería llegar de la mano de los gobiernos provinciales, que son quienes se verían beneficiados. Al cumplir con el objetivo primordial de establecer un nuevo Régimen de Coparticipación, nuestro federalismo dará el salto de calidad más importante de su historia.

II

EL ESTADO FEDERAL ARGENTINO

Guillermo E. Barrera Buteler nos enseña que la Constitución argentina, responde a los lineamientos del pensamiento jurídico imperante en el siglo XIX, época de la sanción del texto original de 1853 que se mantiene en lo fundamental. En su estructura formal es un típico producto del constitucionalismo clásico de inspiración racionalista que había surgido en el mundo en el siglo XVIII con la Revolución Francesa y la elaboración doctrinaria de Sieyes, por una parte, y la Constitución norteamericana, por la otra.²

El Federalismo implica que el poder del Estado se distribuye en su territorio en distintos niveles de decisión, con autonomía de las regiones, zonas o provincias que lo integran, conformando un todo indestructible con partes igualmente indestructibles. Existe una asignación de competencias entre los niveles de gobierno que lo conforma, otorgándole su principal característica que es la descentralización del poder. A su vez, estas órbitas locales de gobierno gozan de facultades y competencias para poder autogobernarse.

A modo de introducción en el tema y para una mejor exposición, a continuación se desarrollan los ejes fundamentales sobre los que se asienta el sistema federal que consagra nuestra Constitución Nacional. Su análisis comprende aspectos institucionales y políticos, financieros, económicos y sociales.

La doctrina en forma prácticamente unánime sostiene que, desde el punto de vista institucional y político, y tras la reforma constitucional de 1994, el estado federal argentino se estructura bajo cuatro órdenes de gobierno: 1) el gobierno federal, al que la

² BARRERA BUTELER Guillermo E. y Otros, Manual de Derecho Constitucional, Tomo I, Advocatus, Córdoba, 2001, pág. 149.

ley suprema destina los arts. 44 a 120 de la parte orgánica, bajo el título primero “Gobierno Federal”; 2) los gobiernos de provincia, arts. 121 a 128 de la parte orgánica, regulados en el título segundo “Gobiernos de Provincia”; 3) el gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, art. 129 en el título segundo de la parte orgánica, a la cual la doctrina –en su mayoría- le otorga naturaleza de Ciudad-Estado, como una figura híbrida entre provincia y municipio; y 4) los gobiernos municipales autónomos, contemplados por los arts. 5 y 123.

Uno de los objetivos centrales que procuraban los constituyentes de la última reforma, se pone de manifiesto de forma inminente. El nuevo texto constitucional ha profundizado la descentralización del Estado argentino, como fraccionamiento del poder en relación al territorio.

El federalismo, como forma de estado, implica una técnica de distribución territorial del poder y una técnica de control. Los estados provinciales y el estado federal se controlan entre sí, y a su vez la sociedad controla al Estado; hay pues, a través del federalismo, un mayor control vertical y horizontal del poder.

Respecto a la distribución de competencias, las provincias tienen poderes conservados e ilimitados, y el gobierno federal ejercita los delegados en forma expresa o implícita, y, por lo tanto, son poderes limitados.³ Siempre recordando que se armonizan bajo relaciones de “subordinación” –a la Constitución Nacional-, “participación” –de las subestructuras en el gobierno federal- y de “coordinación”.⁴

Para completar el cuadro de clasificación de competencias entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de Provincias, se añade que existen competencias “concurrentes” -entre los órdenes gubernamentales-, “compartidas” –que requieren la voluntad de los órdenes gubernamentales, como el caso de la sanción de la ley-convenio para el establecimiento de un nuevo Régimen de Coparticipación-, “excepcionales” –en los supuestos expresamente previstos por el texto constitucional- y, finalmente, “prohibidas” –a uno u otro orden, y a ambos-.

³ Conceptos de Alberdi y Gorostiaga, aceptados por la doctrina y jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

⁴ BIDART CAMPOS Germán, Manual de derecho constitucional argentino, Ediar, Buenos Aires, 1972, pág. 120.

La Constitución Nacional de 1853, siguiendo el antecedente de la ley suprema norteamericana, establece al Senado como el órgano federal por antonomasia, en razón de la representación igualitaria de las provincias en su composición.

Los constituyentes de 1994 introdujeron profundas modificaciones con el objeto asegurar el desarrollo eficaz de su rol institucional en nuestro sistema federal de gobierno. Se incorpora un tercer senador por cada provincia, correspondiente a la segunda fuerza en los resultados electorales, procurando la más plena defensa de los intereses regionales y provinciales. Igual representación corresponde a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La elección se realiza en forma directa por parte del electorado y se reduce el mandato de los senadores de nueve a seis años.

La reforma procuró acentuar el rol federal del Senado al instruirlo como cámara de origen de dos temas fundamentales: la ley-convenio de coparticipación impositiva y las iniciativas sobre crecimiento armónico de la Nación (comprendiendo el poblamiento de su territorio y la promoción de políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones)

Por otra parte, en el nuevo art. 38, se constitucionaliza la actividad de los partidos políticos y se los caracteriza como “instituciones fundamentales del sistema democrático”. Se convierten en espacios de descentralización, libertad y participación ciudadana.

En el plano financiero, se puede decir que el Estado requiere de los tributos de sus ciudadanos para la obtención de los fondos que le permitan llevar adelante los objetivos de sus políticas orientadas hacia el bien común. En nuestro país, integrado por Estados Provinciales originariamente autónomos, esto es aplicable tanto al Estado Nacional como a los locales.

Sin extender su análisis, ya que su descripción se incluye de forma más precisa en otros capítulos, la reforma constitucional de 1994, introduce en esta materia un aporte importantísimo para el fortalecimiento del federalismo, al constitucionalizar el Régimen de Coparticipación Impositiva. Se establece la necesidad del dictado de una ley-convenio, entre la Nación y las Provincias que fije las pautas en torno a las cuales se desarrollará. Básicamente, a través de dicho régimen, la Nación legisla, recauda y

reparte en virtud de este convenio con las provincias, y estas redistribuyen con sus propios municipios.

Finalmente, en el plano económico y social, se puede mencionar la creación de un banco federal con facultad exclusiva para la emisión de la moneda, por un lado, y el desarrollo de regiones, por el otro. La región, debe permitir una mejor integración del país y aprovechamiento de los recursos, pero no constituye un nuevo nivel de gobierno.

A) Panorama actual de nuestro Federalismo

El sistema federal argentino se encuentra bastante distante del texto de la Ley Suprema. Los graves problemas de desigualdad, injusticia, inequidad, y desintegración, ocasionados entre otras causas, por la extrema centralización del país, son una realidad irrefutable. Lejos parece quedar aquel federalismo de concertación que impulsaba Pedro J. Frías. El autoritarismo parece ser la forma de gobierno elegida en estos últimos años y la confrontación el medio para hacerlo efectivo.

A los fines de comprender dicha situación, seguidamente se sita la opinión de algunos de los principales exponentes de la doctrina nacional en materia constitucional.

El principio de división de poderes se encuentra en crisis “porque hay una tendencia natural a desequilibrar un poco la división y equilibrio de poderes a favor del Ejecutivo”, señala Enrique Martínez Paz.⁵

César E. Romero, dice que el principio en cuestión se muestra hoy “totalmente amenguado, esfumado”. Hace un análisis más exhaustivo en estos términos: “la realidad de nuestros tiempos nos ofrece este panorama: con excepción de los relativo a la función judicial, que se ha mantenido en esa misma situación, los otros dos poderes han tenido variaciones. El Poder Ejecutivo ha aumentado enormemente su poder, convirtiéndose en la realidad en el gobierno por antonomasia, por excelencia, mientras que el Legislativo se ha quedado muy atrás. No es el momento de estudiar los motivos por los cuales el Poder Legislativo ha sufrido tan grande mengua en su eficacia, incluso

⁵ MARTÍNEZ PAZ Enrique, Manual de Derecho Político, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, Córdoba, 1988, pág. 270.

en su prestigio, pero podemos mencionar de paso la crisis de los partidos políticos”. “... Esta es la realidad vital de nuestros días, no sólo en nuestro país, donde se da un ejemplo viviente de esta declinación de los partidos y del Parlamento, sino en todas partes del mundo. Por otro lado, los ejecutivos se han ido arrogando directa o indirectamente atribuciones, o aumentando las que antes tenían o que la Constitución les daba; y en muchas ocasiones los parlamentos han declinado las suyas mediante el dictado de leyes en blanco, diríamos, o delegando expresamente las facultades legisferantes al Ejecutivo, por inercia, por incapacidad y por muchas otras razones”.⁶

Para Enrique G. Bulit Goñi “es evidente que nuestro federalismo, en el mejor de los casos, está en las normas, pero no en la realidad de las cosas y de los hechos. ¿De que federalismo hablamos, si el 35% de la población sigue asentado en el 0,1% del territorio; si en un tercio del territorio -la Patagonia- hay menos habitantes que en cualquiera de los partidos superpoblados del Gran Buenos Aires; si en torno del Centro Litoral se concentra el 60 o 70% de cualquiera de los indicadores que se quiera tomar (energía, inversiones, actividad financiera, transacciones, educación, población, voluntad electoral, etc.)?”.⁷

Estos datos no hacen más que reflejar el país que ha definido Félix Luna: no es esa mujer de bellas formas esbeltas y clásicas con que se dibuja a la República, sino un enano macrocefálico de cabeza gigantesca y enferma, que es el puerto de Buenos Aires.

Pedro J. Frías procura dar las razones por las que fracasa el proyecto federal de la Constitución: a) el avance del Gobierno Federal sin adecuada resistencia de las Provincias (como en materia tributaria o de las intervenciones federales), b) el desarrollo de las virtualidades centralizadoras de la propia Constitución (como por las facultades legislativas del Congreso o la cláusula comercial) y c) la infraestructura de concentración socioeconómica en el área metropolitana de Buenos Aires en desmedro del interior y del equilibrio del país.⁸

Antonio M. Hernández, en su “Informe sobre el Federalismo Argentino” del año 2007, sostiene que “durante el año 2007 se han mantenido, como en 2006, las violaciones constitucionales señaladas en el informe respectivo anterior, relacionadas

⁶ ROMERO Cesar Enrique, Derecho Constitucional, Tomo I, Zavallia, Buenos Aires, 1975, pág. 172.

⁷ PÉREZ HUALDE Alejandro, Ob. Cit., pág. 13.

⁸ FRÍAS Pedro J. y Otros, Derecho Público Provincial, Depalma, Buenos Aires, 1985, pág. 389.

con el proyecto federal de Constitución. En este aspecto, recordemos que: a) seguimos sin la sanción de una ley convenio de coparticipación impositiva de acuerdo a la Ley Suprema, b) continuamos con la sanción de presupuestos que no se adecuan a los mandatos del art. 75 inc. 8 (C.N.) en cuanto a los principios federales para el gasto público, c) el Congreso ha prorrogado la legislación de emergencia que también lesiona el federalismo y centraliza el país, mediante el gobierno por decreto, d) con notoria insuficiencia en el avance del proceso de integración regional, e) sin dar cumplimiento a otras normas referidas a los aspectos económicos del federalismo, f) con leyes como las de financiamiento educativo y nacional de educación, que también lesionan el federalismo y las atribuciones de las provincias y g) sin la vigencia de una autonomía plena para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.⁹

En el año 2001, diario Clarín, publica datos escalofriantes respecto a nuestro sistema federal. El estudio realizado no hace más que avalar la opinión de éstos destacados juristas: el ingreso anual per cápita de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es de 22.800 dólares, mientras que el ingreso anual per cápita de la Provincia de Santiago del Estero, en ese momento la más pobre de nuestro país, es de 1.900 dólares. La relación entre la zona más rica y la más pobre es de 13 a 1.

El primero de los informes, de fines del año 2002, sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas y del Instituto de Investigaciones de la Bolsa de Comercio de Córdoba, presenta como índices de desarrollo humano para el caso de Formosa como punto más bajo, que alcanzan a 0,156, y que en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como punto más alto, llegan a 0,867, o sea casi 6 veces más. Otra demostración de las diferencias en relación al territorio.

La Argentina, como dijo Carlos Nino, es un país al margen de la ley. Se viola la Constitución y los Derechos Humanos, poniendo en jaque al federalismo. Las autonomías provinciales y las autonomías municipales no tienen posibilidades de sobrevivir con este panorama.

Que los principales detractores sean los propios órganos de gobierno es inconcebible. Es necesario un Poder Ejecutivo que ejerza sus facultades y actúe dentro

⁹ INSTITUTO DE FEDERALISMO ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA, Cuaderno de Federalismo XXI, Año Académico 2007, Córdoba, 2008, pág. 17.

de sus propias competencias. Debe ponerse fin a los “superpoderes” y las políticas que impliquen gobernar a través de subsidios, que sólo humillan a las provincias y no les permiten ejercer su autonomía. El Poder Legislativo debería recuperar su rol fundamental de control y dar por terminada una “situación de emergencia” que hoy ya no es tal, y dota al Ejecutivo de facultades que deberían ser excepcionales. El Poder Judicial es independiente y es necesario que brinde justicia independientemente del impacto político que tengan sus decisiones. Simplemente, debemos volver a cumplir el texto de la Constitución.

III

AUTONOMÍA PROVINCIAL

La Constitución Nacional establece el sistema federal, esto implica que los poderes no delegados a la Nación son de competencia exclusiva y excluyente de las provincias.

Un Estado federal, se caracteriza principalmente por la autonomía y autarquía de sus estados miembros. La delegación de facultades de los estados provinciales en el Estado federal, la unidad de poder central en cuanto a la sujeción de los ciudadanos de cada provincia al mismo, la participación de las provincias en el Congreso Nacional y en el proceso de reforma constitucional. Sumado a todo esto: los Estados miembros carecen del derecho de secesión.

Una de las características de la naturaleza de las provincias como partes de un Estado federal es su indestructibilidad. La jurisprudencia de los Estados Unidos ha definido al federalismo como una unión de Estados indestructibles.

El profesor Alfredo E. Mooney, al referirse a la autonomía provincial, destaca que tal carácter implica que las provincias “deben tener asegurados sus elementos estructurales: pueblo, territorio y gobierno”.¹⁰ Mientras Juan A. González Calderón sostiene que “la principal consecuencia que en cuanto al régimen autonómico de las provincias importa una organización federativa como la nuestra, es el poder que esas provincias tienen para darse a sí mismas sus constituciones particulares, sin más

¹⁰ MOONEY Alfredo E., Derecho Constitucional, Tomo II, Ed. Elías, Córdoba, 1991, pág. 333.

limitaciones en su ejercicio, que las resultantes de la existencia de una soberanía nacional y una supremacía consiguiente de las leyes, que deben reconocer”.¹¹

El artículo 5 de la Constitución Nacional dispone tal autonomía provincial estableciendo que “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo esta condición el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.¹²

A su vez, el artículo 123 dice que “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Se trata de una organización político-territorial, que implica para las provincias la titularidad de suficientes poderes de decisión y legislación como para que se pueda identificar en ellas a entidades de personalidad jurídica suficiente para existir y operar como tales, independientemente que se encuentren restringidas y subordinadas en sus facultades y posibilidades de actuación. Para su funcionamiento se les reconoce un determinado poder constituyente.

A) Requisitos

Se denomina requisitos a aquellos elementos esenciales que caracterizan a la autonomía provincial y la convierten en tal. En este apartado del trabajo se comienza a descubrir cual es la incidencia de la ausencia de un régimen de coparticipación federal de impuestos en las economías provinciales, y también en la vida institucional de las mismas.

Tomando como referencia el pensamiento del Dr. Carlos H. Valdez, tal autonomía se encuentra conformada principalmente por las siguientes competencias que

¹¹ GONZÁLEZ CALDERÓN Juan A., Introducción al derecho público provincial, Lajouane, Buenos Aires, 1913, pág. 131.

¹² Constitución de la Nación Argentina, Zavalía, Buenos Aires, 1996, pág. 9.

son inherentes a las provincias. A saber: a) derecho a un sistema institucional autónomo, b) derecho a la integridad territorial, c) representación en el Congreso Nacional, d) derechos económicos.¹³

El derecho a un sistema institucional propio, bajo el sistema representativo y republicano, importa el principal soporte jurídico-institucional de las provincias. En base a ello son estados y no meramente delegaciones o dependencias administrativas del Estado Federal o Central. En su organización tienen el deber de asegurar la administración de justicia, el régimen municipal y la educación primaria, tal como reza el texto de la Constitución antes citado.

Se recuerda que la justicia no es privativa de las provincias, ya que conforme a la naturaleza de los hechos, comportamientos, cuestiones y personas que intervienen en el conflicto suscitado, por su índole material o especial, corresponden a la jurisdicción federal (artículos 108 y ss. de la C.N.).

Pese a que la educación primaria fue tradicionalmente brindada por instituciones de carácter nacional, como servicio público cultural, actualmente existe una fuerte tendencia, que en cumplimiento de lo prescripto por la norma, trasfiere tales funciones a la órbita provincial.

El poder constituyente que le reconoce la Ley Suprema a las provincias, permite que estas se organicen institucionalmente y distribuyan competencias con los municipios que las conforman.

El problema aparece cuando, por intermedio de las políticas que lleva a cabo el gobierno central, se infringe lo estipulado por el texto constitucional en su parte final respecto que “bajo estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

Las políticas centralizadoras del Gobierno Nacional destruyen las bases del sistema federal, impidiendo que las provincias ejerzan libremente su autonomía. Sin más opciones, los hechos parece indicar que o se está a favor o se está en contra. O se tiene el apoyo del Poder Ejecutivo, que permite a través de la asignación de recursos

¹³ BECERRA FERRER Guillermo y Otros, Manual de Derecho Constitucional, Tomo I, Advocatus, Córdoba, 2001, pág. 236.

llevar a cabo las políticas necesarias a nivel provincial, o se es un “enemigo” al que se margina de toda participación.

Antonio María Hernández, sostiene que “el federalismo de negociación y concertación, sobre el cual ha bogado insistentemente, desde hace décadas, Pedro J. Frías, es el único camino posible para hacer una federación moderna que dé una respuesta inteligente a los conflictos generados, precisamente, por esta falta de solidaridad permanente que hemos vivido los argentinos”¹⁴.

El derecho a la integridad territorial, asegura a cada provincia que su territorio no puede legalmente desmembrarse. Esta integridad del espacio se consagró constitucionalmente como una garantía de que las formaciones políticas y administrativas anteriores a la creación definitiva del Estado Federal, en 1853, no serían objeto de parcelaciones, mutilaciones, anexiones o alguna otra forma de deterioro en su unidad geográfica. Excepcionalmente, es de aplicación el artículo 13 de la Constitución Nacional y “podrán admitirse nuevas provincias en la Nación; pero no podrán erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de la Legislatura de las provincias interesadas y del Congreso”.

La Constitución Nacional, en su Segunda Parte, cuando se refiere a las autoridades de la Nación, comienza su Título I, que trata del gobierno, con una Sección Primera “Del Poder Legislativo” donde se crea y regla sobre el Congreso de la Nación, siguiendo el modelo de la Constitución de Estados Unidos. Conforme a las reglas de la Carta Magna, no hay Estado Nacional constituido sin la representación y participación correspondiente de las Provincias. Por ese motivo, la doctrina lo señala como el poder más importante en un gobierno federal.

La Cámara de Diputados y el Senado de la Nación componen el órgano deliberativo del Gobierno nacional. La primera se compone de diputados de la Nación o del pueblo considerado como una unidad y nunca se elegirán menos de dos por cada provincia. Pero es en la segunda donde la representación de las provincias se realiza en forma expresa y directamente por los miembros del alto cuerpo que se sientan allí en número de tres por cada provincia y tres por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹⁴ EKMEKDJIAN Miguel Ángel y Otros, Reforma constitucional, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994, pág. 121.

La realidad indica que al momento de tomar decisiones, los representantes deben responder a las necesidades de sus partidos políticos, y no a las de su pueblo. En este sentido se entiende que la Cámara de Senadores, que es quien debe promover un nuevo Régimen de Coparticipación, se encuentra en falta desde 1996.

Analizando el aspecto socio-económico, la autonomía implica determinados derechos que permiten el desarrollo de las provincias. El dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, la promoción de sus propias economías, la celebración de tratados, la conformación de regiones y la percepción de los ingresos que a cada una le corresponde como parte del sistema de coparticipación de impuestos federales, son algunos de los medios que tienen las provincias para obtener los recursos necesarios que les permiten llevar adelante su capacidad de autogestión.

El artículo 125 de la Constitución Nacional, en su primer párrafo segunda parte, especifica lo que pueden hacer los estados locales: "... y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con recursos propios".

Se prevé expresamente entre las competencias inherentes a las provincias la de "celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común" (art. 125), la de "celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación" y la de "crear regiones para el desarrollo económico y social" (art. 124).

Si a todo esto, se suman los recursos económicos provenientes de la coparticipación, que Miguel Ángel Asensio define como "la sesión o delegación concertada de facultades fiscales de los niveles subcentrales a favor de un nivel superior a cambio de recibir una parte o prorrata del total recaudado por aquél, de acuerdo a criterios o pautas preestablecidas de carácter devolutivo, redistributivo u otras"¹⁵, los gobiernos provinciales deberían tener los fondos suficientes para llevar adelante las

¹⁵ ASENSIO Miguel Ángel, Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, Premio Anual 1995/96, Segundo Premio, "Federalismo Fiscal y coparticipación impositiva en un marco de equidad y solidaridad", Rosario, 1997, pag. 135.

políticas que sean necesarias dentro de sus territorios. Sin embargo, nos encontramos con gobiernos cada vez más endeudados que necesitan cada vez más de los aportes del Estado nacional.

IV

SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN DEL PODER TRIBUTARIO

La doctrina nacional más destacada reconoce la existencia de cinco mecanismos para distribuir el poder tributario entre los distintos niveles de un estado federal. Ellos son: a) sistema de concurrencia; b) sistema de la separación de fuentes; c) sistema de participación; d) sistema de las cuotas adicionales; e) sistema de asignaciones globales y condicionadas.

El sistema de la concurrencia de las fuentes, es el que exhibe una ausencia total de coordinación, pues todos los gobiernos que conforman el Estado federal tienen libre acceso a todas las fuentes tributarias.

El sistema de la separación de las fuentes, asigna a cada nivel de gobierno fuentes determinadas de recursos para su utilización exclusiva.

El sistema de la participación, en lugar de distribuir las fuentes de ingresos, como lo hacen los dos anteriores, constituye un mecanismo de reparto del producido de aquellas, que se ha utilizado bajo dos modalidades: distribución separada de los ingresos de cada impuesto, o distribución de lo recaudado por varios de ellos.

El sistema de las cuotas adicionales, se caracteriza por la circunstancia que un poder fiscal dicta la norma tributaria, estructurando libremente los elementos del tributo, mientras que otros organismos estatales situados en otros niveles establecen cuotas adicionales sobre aquél.

El sistema de asignaciones, consiste en la entrega de fondos por el poder que recauda los tributos, que es efectuada ya sea sin afectación a erogaciones determinadas o sin subordinación al cumplimiento por parte del Estado beneficiario de determinados

actos (asignaciones globales), o bien con destino a cubrir determinadas erogaciones o condicionada al cumplimiento de tales actos (asignaciones condicionadas).

Buscando referencias de este tema en el derecho comparado, se encontró que uno de los rasgos distintivos de la financiación regional en España es la coexistencia de dos sistemas distintos: el denominado “régimen foral”, aplicable a las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra, y el “sistema común”, de aplicación en las restantes quince Comunidades.

Las Comunidades Forales disponen de un sistema fiscal propio que les permite recaudar todos los impuestos en su territorio, realizando posteriormente una aportación económica al gobierno central para financiar los gastos que éste realiza en las mismas. Sin embargo, el resto de regiones disponen de una capacidad tributaria limitada, compartida con el gobierno central y reciben una parte importante de sus recursos por medio de transferencias procedentes del mismo.

Esta situación constituye un caso singular entre los países de estructura federal, ya que las Comunidades Forales disponen de una autonomía en materia tributaria más propia de un país independiente que de una región. Este hecho hace que España, entre los países descentralizados, constituya el único caso en que el gobierno central no tiene capacidad para recaudar impuestos en una parte de su territorio.

A) Sistemas vigentes en la República Argentina

A la luz de los sistemas descriptos anteriormente se puede afirmar que nuestra Ley Suprema adopta un mecanismo que combina los sistemas de “separación de las fuentes” y “de concurrencia” (este último en forma limitada).

Tras la Reforma de 1994, el artículo 75 de la Constitución Nacional, fija las atribuciones del Congreso y establece que:

“Corresponde al Congreso: [...]

2) [Sistema Impositivo] imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo

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

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

La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. La ley-convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

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

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

La reforma constitucional no modificó la distribución de competencias en esta materia, y el poder de imposición en la República Argentina responde al siguiente esquema que surge principalmente de los artículos 4, 9, 75, inc. 1 y 2, y artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional:

- Nación:
 - Impuestos indirectos externos (aduaneros), en forma excluyente y permanente.

- Impuestos indirectos internos: en forma permanente y concurrente con las provincias.
- Impuestos directos, en forma excepcional.
- Provincias:
 - Impuestos indirectos internos: en forma permanente, y concurrente con el gobierno federal.
 - Impuestos directos: en forma concluyente y permanente, salvo que el gobierno federal haga uso de la facultad del artículo 75 inc. 2 primer párrafo.

A continuación se presenta la clasificación de los impuestos tal como ésta surge del texto constitucional siguiendo a Miguel Ángel Ekmekdjian.¹⁶

En primer término, los impuestos se clasifican en directos e indirectos. Los primeros son aquellos en los cuales el contribuyente de jure se identifica con el contribuyente económico o real; es decir, que su onus no puede ser trasladado por aquel (v. gr.; impuesto a las ganancias, a los patrimonios, etc.).

Los impuestos indirectos, en cambio, son aquellos en los cuales el contribuyente de jure traslada el pago efectuado, de tal suerte que la persona que en definitiva lo paga (contribuyente económico o real) es un tercero (v.gr., impuesto al valor agregado, impuestos internos, etc.).

Valdéz Costa realiza un interesante análisis, que concluye en una definición práctica, extraída de Sainz de Bujanda, quien sostiene que el impuesto “es directo cuando la obligación esta a cargo de una persona sin conceder a ésta facultades legales para resarcirse y, por el contrario, es indirecto cuando la norma jurídica tributaria concede facultades al sujeto pasivo del impuesto para obtener de otra persona el reembolso del impuesto pagado”. Señala también el autor que respecto de las expresiones “contribuciones directas” y “contribuciones indirectas” hay “acuerdo en

¹⁶ EKMEKDJIAN Miguel Ángel, Tratado de Derecho Constitucional, Depalma, Buenos Aires, 1997, pág. 439.

referirlas respectivamente a los impuestos a la renta y al patrimonio, por una parte, y a los impuestos al consumo y a las transacciones, por otra”¹⁷.

Por su parte, Alejandro Pérez Hualde dice que “en el inciso constitucional, se entiende por contribuciones indirectas a aquellas que el Congreso de la Nación impone en uso de su facultad “concurrente” con las provincias, y por contribuciones directas a aquellas que excepcionalmente establezca el Congreso por tiempo determinado y en los casos en que el propio texto autoriza”¹⁸.

A su vez, los impuestos indirectos se subdividen en externos e internos.

Los primeros, como su nombre lo indica, son los que la Constitución denomina “derechos de importación y exportación”.

Los segundos son los comúnmente conocidos como impuestos al consumo y a las transacciones.

El primer párrafo de la norma constitucional que analizamos (art. 75, inc.2) parece establecer, desde un punto de vista estrictamente literal, que las contribuciones indirectas y directas previstas en el inciso “son coparticipables”. Exceptúa de esa masa a la porción, total o parcial, de aquellos impuestos que hayan sido afectados a una asignación específica por el propio Congreso, conforme a la facultad que le otorga el inc. 3 del art. 75.

Para el autor antes citado, “sólo donde hay concurrencia puede haber coparticipación, es decir, únicamente en los impuestos indirectos; donde no la hay, no puede haber coparticipación, esto ocurre en los derechos aduaneros, pertenecientes a la Nación, y en los impuestos directos, pertenecientes –por regla general- a las provincias”¹⁹. Para completar esta idea se puede agregar que, consecuentemente, también son coparticipables los directos que en forma excepcional recaude la Nación, con excepción de los que tengan asignación específica.

¹⁷ VALDEZ COSTA Ramón, Curso de Derecho Tributario, 2ª ed., Depalma, Temis, Marcial Pons, Bueno Aires, Santa Fe de Bogotá, Madrid, 1996, pág 115.

¹⁸ PÉREZ HUALDE Alejandro, Ob. Cit., pág. 10.

¹⁹ PÉREZ HUALDE Alejandro, Ob. Cit., pág. 24.

B) Antecedentes Históricos del Régimen de Coparticipación

Acierta Dalla Via, cuando sostiene que los “sistemas de coparticipación federal han ocupado un papel protagónico en esta historia del federalismo argentino”²⁰.

El sistema de coparticipación impositiva atravesó distintas etapas a lo largo de la vida institucional de nuestro país que a continuación se detalla.²¹

Primera etapa, período 1862 - 1934: Desde el año 1862, el gobierno nacional enviaba subsidios a las provincias. Con la crisis de 1890 y la disminución del comercio exterior se establecieron impuestos internos. Entre 1890 y 1930 tanto la Nación como las provincias percibieron impuestos al consumo. Las provincias además, cobraban patentes y contribuciones directas.

En los años 30 se ampliaron las funciones del estado, lo que exigía mayores instituciones para el cumplimiento de esas funciones, todo esto requería aumentar los recursos fiscales. Esto ocurrió en un momento en el que las principales fuentes de ingreso disminuyeron como consecuencia de la crisis que había provocado una caída en el comercio exterior y un cambio en la corriente internacional de capitales. Los efectos de la crisis condujeron a la reformulación del sistema de ingresos fiscales, con una modificación de las relaciones financieras entre la Nación y las Provincias.

Segunda etapa, período 1935 - 1972: En el año 1934 se sancionó la primera ley de coparticipación (12.139). El sistema era netamente devolutivo. Se trataba de una ley convenio de manera que se requería la adhesión de las provincias por medio de leyes. Se fijó una participación primaria del 85,5% para la Nación y del 17,5% para las catorce Provincias existentes y la actual Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Tercera etapa, período 1973 - 1987: En 1973 se sancionó la ley 20.221 que unificaba las disposiciones sobre coparticipación vigentes durante el período 1973 – 1980. El objetivo central de la ley era aumentar la capacidad financiera del conjunto de provincias y atender su realidad. El incremento del gasto público entre 1973 – 1975 hizo

²⁰ DALLA VIA Alberto, El sistema federal fiscal, “L.L”, 14/10/98, pág. 1.

²¹ Fuente: www.mecon.gov.ar

que el Tesoro acudiera en auxilio de las provincias por medio de Asignaciones del Tesoro Nacional.

Durante el período 1977 – 1980 se efectivizó la transferencia a las provincias de los servicios de educación primaria, salud, obras sanitarias y la Empresa Nacional de Agua y Energía sin ninguna contrapartida de fondos. Durante ese período, se verificó además, una caída en la recaudación de impuestos provinciales. Estos dos hechos conjuntamente, alteraron el equilibrio de las relaciones financieras entre la Nación y las Provincias.

Entre los años 1985 y 1987 hubo un vacío legal y las transferencias se realizaban de acuerdo con criterios políticos.

Cuarta etapa, la ley 23.548²² de 1988: Si bien esta ley estableció un régimen transitorio de coparticipación, sigue vigente hasta la actualidad. Define que formarán parte de la masa coparticipable todos los impuestos existentes o a crearse con excepción de los derechos de importación y exportación, los impuestos cuya distribución esté prevista en otros sistemas especiales, aquellos impuestos con afectación específica vigentes al momento de la promulgación y los impuestos afectados a la realización de obras de interés nacional. Es una ley convenio que sancionó el Congreso y a la que adhirieron las legislaturas provinciales. La distribución primaria señalada en la ley es del 43,34% para la Nación, 54,66% para las provincias, 1% para ATN y 2% recupero (Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz).

La ley prevé una garantía a la distribución primaria, al establecer que no podrá ser inferior al 34% de la recaudación nacional (incluyendo impuestos coparticipables y no coparticipables).

Con relación a la distribución secundaria, no se realizaba de acuerdo con coeficientes específicos sino que respetaba las transferencias realizadas durante el período de vacío legal.

Quinta etapa, modificaciones a la ley 23.548: A partir del año 1990, y por medio de distintas normas se introducen modificaciones al sistema de coparticipación federal instituido por la ley 23548. Estas modificaciones pueden encuadrarse en dos categorías.

²² Ver Apéndice.

En primer lugar se encuentran aquellas normas que significan un cambio en los porcentajes de distribución primaria o secundaria. Por otra parte el segundo tipo de normas implicaron un cambio en la masa coparticipable.

Sexta etapa, Reforma Constitucional de 1994: Los constituyentes introducen en el texto de nuestra Ley Suprema la necesidad de sancionar un nuevo Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. Pese a establecer como fecha límite para su sanción el año 1996, el debate entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales se encuentra aún pendiente.

V

LA COPARTICIPACIÓN EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

Al constitucionalizar la coparticipación, los constituyentes cumplen uno de los objetivos centrales de la reforma: el fortalecimiento del federalismo.

El régimen plasmado en la reforma de 1994 se acerca a la sabia definición de la Corte Suprema cuando afirmó que “la Constitución ha querido hacer un solo país para un solo pueblo, pero no se ha propuesto hacer una nación centralizada; ha fundado una unión indestructible de estados indestructibles”²³.

Alberdi, señala que casi tan difícil como cambiar de lengua o de religión, es cambiar el sistema impositivo de un país. La situación existente desde décadas atrás había consolidado la coparticipación, haciendo prácticamente imposible la modificación del sistema.

El nuevo artículo 75 incorporado al texto de la Constitución tras la reforma, define con claridad la distribución de competencias entre el Gobierno Federal y Provincias en esta materia. En relación a los tributos indirectos externos, su primer inciso, los establece como nacionales. Por su parte, el segundo inciso –antes citado-, define a los tributos indirectos internos, con carácter de concurrentes y a los tributos directos como correspondientes sólo en forma excepcional al gobierno federal. Además otorga el carácter de coparticipables a los tributos indirectos internos y a los directos que en forma excepcional recaude el gobierno nacional, salvo la parte o el total de aquellos que tengan asignación específica.

No sólo prevé el método de la coparticipación federal y determina la masa de los impuestos que la componen, también enuncia los criterios de distribución, crea un

²³ Caso “Bressani y otros c. Provincia de Mendoza”, “Fallos”, 178-10.

órgano de control y fiscalización de la ejecución del precepto constitucional y, lo que es fundamental, ordena el dictado de una ley-convenio que establecerá los regímenes y criterios concretos de organización tributaria federal.

La incorporación del instituto de la “ley-convenio” a la Ley Suprema representa una trascendental reforma destinada a afianzar el federalismo de concertación, por el que tanto ha luchado Pedro J. Frías.

En un notable avance, obliga a la concertación en primer lugar, del presidente con los gobernadores, junto al jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, para formular la base de acuerdos sobre el nuevo régimen a establecer. En segundo lugar, el proyecto de ley-convenio debe recibir aprobación por mayoría calificada en el Congreso, específicamente mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, lo que obliga entonces a un alto grado de consenso entre los representantes del pueblo y de las provincias.

Con las dificultades que representa alcanzar dicho quórum agravado en el funcionamiento legislativo, el dialogo y el debate, son ejes fundamentales para su desarrollo. Finalmente, para culminar el arduo trabajo que representa el trámite de la ley-convenio, signado por el consenso y la concertación, debe lograrse la aprobación por parte de cada una de las legislaturas provinciales.

Toda forma organizada de distribución de recursos dentro de un sistema federal exige, necesariamente, cinco contenidos, que implican otros tantos puntos de acuerdo: 1º) sobre la conformación de la masa de impuestos a distribuir; 2º) sobre el método o los métodos a emplear para la distribución; 3º) acerca de los montos que requiere la Nación para las necesidades comunes; 4º) sobre los principios y los criterios en base a los que se distribuyen los recursos entre la Nación y las provincias y entre estas, en especial, cuando éstos se reparten de tal modo de implicar transferencias reales de recursos de unos copartícipes, que reciben menos, a otros que reciben más; 5º) sobre las formas y los mecanismos de aplicación, solución de conflictos, control y seguimiento de los puntos acordados en la realidad práctica.

Sólo el espíritu de concertación y la vocación de los senadores para aunar voluntades en pos de las soluciones harán efectivo el freno a las posibilidades de imposición unilateral por parte del más fuerte, en este caso, la Nación.

Tras la reforma constitucional de 1994 los tiempos en que se debía establecer un nuevo sistema y dictarse una nueva ley de coparticipación, quedan expresamente consignados en el texto de la Ley Suprema, en la disposición transitoria sexta.

Dice tal disposición: “Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inc. 2 del art. 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de la provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación.

La presente cláusula no afecta los reclamos administrativos o judiciales en trámite originados por diferencias por distribución de competencias, servicios, funciones o recursos entre la Nación y las Provincias”.

Señala Alejandro Pérez Hualde, que “la morosidad de las autoridades en el dictado de la ley-convenio es políticamente interesada y atentatoria contra el federalismo, en la medida en que en los hechos se traduce como una mera continuación del régimen vicioso que arrastramos desde hace varias décadas. Y es respecto de esta realidad que el nuevo régimen constitucional implica un verdadero avance hacia el federalismo de concertación que esperamos con optimismo”.²⁴

Este estado de incumplimiento del texto constitucional, que impone la necesidad de celebrar los acuerdos y, sobre la base de ellos, dictar la ley-convenio antes de fines de 1996, al igual que en el caso de la reglamentación del dictado de los decretos de necesidad y urgencia, permite situaciones de fuerte discrecionalidad del gobierno nacional, por cuanto le franquea el paso a una muchas veces arbitraria política de asignaciones específicas y aportes del Tesoro a las provincias políticamente “amigas”²⁵, la creación de impuestos directos “excepcionales”, como el que tiene por destino el

²⁴ PÉREZ HUALDE Alejandro, Ob. Cit., pág. 117.

²⁵ La provincia de La Rioja recibió el 27,5% del total de los aportes del Tesoro nacional otorgados en los tres primeros cuatrimestres del año 1998; por contraste, consideremos que es más del doble de los que recibieron todas, sumadas las provincias afectadas por las gravísimas inundaciones del Litoral a principios de 1998 (Misiones, Corrientes, Entre Ríos, Chaco y Santa Fe). Fuente: “La Nación”, 18/01/99, pág. 6.

incentivo a los docentes²⁶, la prórroga de regímenes de promoción industrial por decreto, la extracción de montos importantes –que deberían integrar la masa de impuestos a repartir- con destino al pago de jubilaciones, etc.

A) Principios y Criterios de Distribución

“Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino: invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia: ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución, para la Nación Argentina”.²⁷

Al momento de analizar los principios y criterios de distribución de los recursos coparticipables, de acuerdo a la investigación llevada adelante, muchos autores omiten analizar el texto de nuestro Preámbulo. Pero lo que es más grave aún es que son los mismos representantes del pueblo los que al comenzar a gestionar los intereses de nuestro estado federal, se apartan de su contenido.

Se afirma, de acuerdo a lo expresado por Germán Bidart Campos respecto de la función del Preámbulo, que éste es “parte” de la Constitución y en consecuencia debería tener fuerza de norma jurídica, aunque la Corte Suprema de Justicia de la Nación no avale tal posición.

Siguiendo a Guillermo E. Barrera Buteler, se sostiene que éste constituye una declaración en la cual se condensa la esencia de ese núcleo no negociable de principios, creencias y valores sobre los que se asienta la cultura social y, por ende, la convivencia.²⁸

²⁶ Se trata de la ley 25.053, de creación del Fondo Nacional de Incentivo Docente, que fue promulgada con veto parcial por decreto 1451/98 (“Impuestos”, LVII-A-29).

²⁷ Constitución de la Nación Argentina, Preámbulo, Ob. Cit., pág. 7.

²⁸ BARRERA BUTELER Guillermo E., Ob. Cit., pág. 153.

Según Bidart Campos, es “la síntesis del proyecto político de la constitución”²⁹. Se considera un elemento esencial e insustituible para la interpretación constitucional.

Los contenidos explícitos e implícitos del Preámbulo son presupuestos fundamentales de la misma Constitución, lo que equivale a decir del orden jurídico, consecuentemente no pueden ser olvidados al momento de realizar la recaudación y posterior distribución de recursos que forman parte de nuestro régimen de coparticipación.

El concepto de justicia, exige la instauración de un orden justo en cuanto a que se dé a cada uno lo suyo, además de lo que por ley corresponde. El bienestar general, es el bien de “todos los hombres” que componen la sociedad argentina y de “todo el hombre”, es decir en su integridad, por lo que la distribución no puede reconocer discriminación ni de población, ni por territorio. Sólo de esta forma podremos constituir la unión nacional, que no requiere uniformidad, no excluye la diversidad, sino que exige solidaridad fundada en una comunidad de ideales, de fines y de destino, que permita a cada provincia llevar adelante su autonomía.

El art. 75, inc 2, de la Constitución Nacional, que venimos analizando, prevé en su 3º párrafo: “La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.

Es en esta parte de la norma, donde la doctrina encuentra los principios y criterios de distribución, en base a los cuales se otorga, o se deja de otorgar a cada jurisdicción, las sumas de dinero que integran su coparticipación. La reforma ha impuesto criterios de reparto, tanto para la distribución primaria, como para la secundaria.

En relación a la distribución primaria, o sea, entre la Nación por un lado y las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires por el otro, debemos señalar: a) las asignaciones específicas, y b) la relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto.

²⁹ BIDART CAMPOS Germán, Derecho Constitucional, Tomo I, Ediar, Buenos Aires, 1964, pág. 314.

Respecto del primer tema (a), se establece que atento a que algunas de esas contribuciones, en forma total o parcial, pueden tener una asignación específica, en esa cantidad deberán quedar excluidas de la masa coparticipable; es el caso del Fondo Nacional de Autopistas, el Fondo para el Conurbano Bonaerense, el Fondo del Tabaco, etc.

Sostiene Pérez Hualde, que “la asignación específica de recursos coparticipables implica, necesariamente, una transferencia de ingresos de las provincias, en conjunto con la Nación –se trata de contribuciones “coparticipables” (art. 75, inc. 3, C.N.)-, a favor de algún sector en especial”.³⁰

En cuanto al debate instalado entre algunos autores respecto a si la asignación específica viola el principio de no reforma unilateral de la ley-convenio, se sostiene conforme la opinión del autor antes citado que esto no es así, siempre que se verifique que no contenga encubiertamente una modificación de las normas, principios y criterios que sí son sus contenidos específicos; y siempre que por su envergadura no afecte concretamente el sistema de distribución, desvirtuándolo o haciéndolo imposible de hecho en razón de su insuficiencia.

Tampoco sería admisible, por violentar el principio que impide la reforma unilateral, que el sistema de asignaciones se convierta en un verdadero sustituto o régimen paralelo del sistema de coparticipación previsto por la normativa constitucional.

Por otra parte, algo parecido ocurre con las normas de promoción industrial y no industrial dictadas por el Congreso en uso de las facultades que le otorga el art. 75, inc. 18, C.N., de conceder privilegios y recompensas de estímulo. Estos privilegios normalmente consisten en exenciones impositivas o en prórroga del pago de algunos tributos. Estas prórrogas –más o menos gratuitas en el pago de impuestos- son denominadas técnicamente “diferimientos”.

Los diferimientos impositivos del IVA constituyen verdaderas extracciones de la masa coparticipable, favoreciendo a provincias o zonas específicas, que se convierten, por esta razón, en detrimento de otras vecinas.

³⁰ PÉREZ HUALDE Alejandro, Ob. Cit., pág.13.

El otorgamiento de concesiones temporales de privilegios y las recompensas de estímulo, no deben consistir en detracciones definitivas o temporales de la masa coparticipable; el Congreso deberá hallar otros medios que no signifiquen alterar en forma directa o indirecta la masa común.

Finalmente, se puede decir que “los subsidios que el Congreso puede otorgar a las provincias constituyen, en efecto, una ayuda extraordinaria para paliar sus déficit presupuestarios”³¹ y están establecidos en el art. 75, inc. 9, C.N., también como una facultad del Congreso Nacional³².

La norma es muy clara en el sentido que los fondos provienen del Tesoro Nacional, con lo cual queda excluida la posibilidad de empleo de fondos coparticipables con ese fin, ya que éstos no pertenecen al Tesoro Nacional porque no están previstos en el art. 4, C.N.

Respecto del segundo tema (b), muchos servicios han pasado en estos últimos años a la órbita provincial e incluso municipal, en un proceso de descentralización que juzgamos fundamental para el futuro del país y la consolidación del federalismo. Estos cambios, en consecuencia, requerirán un aumento del porcentaje correspondiente a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y después al resto de los Municipios.

Procurando clarificar los conceptos vertidos por la norma Quiroga Lavié indica: “Una competencia es el ámbito de validez jurídica que habilita a crear o aplicar el derecho. Una función es un rol previsto dentro de la organización administrativa, para conseguir determinados objetivos programados por la administración. Un servicio es una actividad de bien público, los conocidos servicios públicos del derecho administrativo que, por lo tanto, están sometidos a reglas impuestas por la necesidad de cumplir el servicio, lo cual implica el ejercicio del poder de policía”³³.

En relación a los criterios de reparto para la distribución secundaria, o sea, entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, deben ser, según la norma

³¹ PÉREZ GUILHOU Dardo y Otros, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, Atribuciones del Congreso argentino, Depalma, Buenos Aires, 1986, pág. 147.

³² Dice la norma que “corresponde al Congreso: [...] acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”.

³³ QUIROGA LAVIÉ Humberto, Constitución de la Nación Argentina comentada, Zavalía, Buenos Aires, 1996, pág. 350.

constitucional que estamos estudiando: a) objetivos: es decir, exentos de parcialidad, con razonabilidad; b) equitativos: es decir, con justicia en el caso concreto, v.gr.: a mayor capacidad contributiva o poblacional sería equitativa una mayor proporción; c) solidarios: con ayuda mutua entre las provincias, v. gr., redistribución que beneficie a las poblaciones rezagadas; y d) prioritarios para el logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional: obligando a un esfuerzo por corregir los desequilibrios, desigualdades e injusticias de la sociedad argentina y afianzar el federalismo.

Pedro J. Frías, quien también opina que los principios de la norma se aplican tanto a la coparticipación primaria como secundaria, pero desde otra óptica, destaca la presencia de tres principios: la automaticidad en la remisión de los fondos, la justicia interregional y la relación con los servicios que ofrezca cada nivel de gobierno; el autor señala que “estos tres criterios se resumen en la solidaridad federal”.³⁴

Montbrun ha definido con acierto los criterios objetivos de reparto como principio constitucional, haciendo notar que se trata de “indicadores que operan en base a datos cuantificables, aplicables en forma pareja a todas las jurisdicciones, sin distinción de colores políticos u otros intereses y garantizan que iguales presupuestos fácticos reciban igual tratamiento legal”.³⁵

Al mismo tiempo, es evidente que aplicar el criterio de equidad como una distribución entre la Nación y cada Provincia según su aporte no condice con la pretensión normativa, más allá de la dificultad objetiva para determinar cuál es realmente el aporte de cada una de las Provincias y la Nación; si ello se determinará en función de la ubicación del negocio o del domicilio fiscal; o si se tomará la boca de expendio final o el lugar de fabricación; etc. Aún cuando se pudiera determinar exactamente el aporte de cada provincia, el criterio de equidad es más amplio y rico que la mera devolución del aporte efectuado.

El régimen necesariamente implica para su más perfecto desarrollo que quienes aportan menos reciben más, y correlativamente quienes más aportan menos reciben. Debe existir una traslación de recursos económicos de unas copartícipes hacia otras.

³⁴ FRÍAS Pedro J., El proceso federal argentino, Tomo II, ed. del autor, Córdoba, 1998, pág. 83.

³⁵ MONTBRUN Alberto, Criterios de distribución de la coparticipación federal en la constitución nacional, “L.L.”, 1997-D-1005.

La distribución sobre bases solidarias exige, como presupuesto fundamental, la fuerte presencia de control de la existencia de la realidad fáctica, que fue considerada y tenida en cuenta como fundamento a los fines de la reasignación de recursos y también del destino de los fondos por parte del organismo de control. El basamento jurídico de este control, que debe ser muy estricto, es el hecho de que se trata de fondos que el copartícipe recibe y son ajenos. No los recibe por una situación de justicia, que hace a su propio derecho, sino por una necesidad que es cubierta solidariamente por los otros copartícipes, quienes entregan fondos propios para que sean destinados solidariamente a otros.

En el escenario económico y financiero internacional, hoy en día, en nuestro país, cuando a las provincias mejor dotadas y más desarrolladas nada les sobra, sino que, por el contrario, también sufren carencias importantes, esta regla de control se hace imperiosa.

Por las razones expuestas, resulta de particular importancia la observación formulada por los representantes de la Provincia de Mendoza en el seno de la Comisión Federal de Impuestos, en el sentido de incluir necesariamente en consideración como indicadores, para una distribución solidaria, la existencia real en cada lugar de: a) la incidencia de la distribución geográfica del gasto público; b) aportes del Tesoro de la Nación; c) programas especiales de los distintos organismos nacionales; d) regímenes de promoción industrial y no industrial (en especial la distribución de créditos impositivos); e) y de otros regímenes especiales de distribución de recursos³⁶.

La observación oficial formulada por la provincia de Mendoza pone de manifiesto que no es posible instaurar pautas y criterios de equidad y solidaridad si éstos se ven interferidos por otros mecanismos empleados por la Nación –ya sea por medio de sus órganos legislativo o ejecutivo- en virtud de los cuales se distribuyen recursos que son, en la mayoría de los casos, detraídos inconstitucionalmente de la masa coparticipable, con criterios caprichosos o interesados y, por ello, arbitrarios. De ahí la propuesta mendocina en el sentido de que “deberá existir una relación inversa entre el

³⁶ COMISIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS, Proyecto de Ley de Coparticipación Federal de Impuestos. Sistema Básico de Concertación para la Coordinación, Armonización y Distribución Financiera y Fiscal, Instituto de las Finanzas Públicas Argentinas, Buenos Aires, 1998, pág. 65.

volumen de ayudas recibidas “por fuera” del régimen de coparticipación y los recursos que se distribuyen según éste parámetro (de solidaridad)”.

Finalmente, la prioridad del logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional, también expresado en el Preámbulo y en el art. 75 inc. 19 de la Constitución Nacional, es un objetivo planteado como una obligación de medio, de modo de efectuar la distribución de los recursos proveyendo al “desarrollo armónico de la Nación y al doblamiento de su territorio”.

VI

DESCENTRALIZACIÓN EN LA RECAUDACIÓN DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS

El diccionario define coparticipación como “participación común a varias persona”³⁷ y copartícipe a la “persona que tiene parte con otra u otras en una misma cosa”.³⁸

Los copartícipes de la coparticipación federal son la Nación, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las Provincias, porque así lo establece el mismo inc. 2 del art. 75, C.N., cuando determina entre quienes se distribuye la masa coparticipable.

Hoy estos conceptos no hacen más que describir una situación teórica. Como se viene sosteniendo a lo largo de toda la investigación, la realidad nos muestra que los fondos que conforman el régimen vigente, lejos de representar una participación para las provincias, reflejan una apropiación indebida por parte del gobierno central.

Para retomar la normativa específica, el régimen de coparticipación vigente por ley 23.548, establece en su artículo tercero que el monto total recaudado por los gravámenes se distribuirá de la siguiente forma:

a) El cuarenta y dos con treinta y cuatro centésimos por ciento (42,34%) en forma automática a la Nación;

b) El cincuenta y cuatro con sesenta y seis por ciento (54,66%) en forma automática al conjunto de provincias adheridas;

³⁷ ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA, Tomo XV, Espasa-Calpe, Madrid-Barcelona, 1996, pág. 374.

³⁸ DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO HISPANO-AMERICANO, Tomo VI, Montaner y Simon-Sociedad Internacional, 1945, pág. 986.

c) El dos por ciento (2%) en forma automática para el recupero del nivel relativo de las siguientes provincias:

Buenos Aires 1,5701%

Chubut 0,1433%

Neuquen 0,1433%

Santa Cruz 0,1433%

d) El uno por ciento (1%) para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias.

Mientras el artículo séptimo fija que el monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento (34%) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tengan o no el carácter de distribuibles por esta Ley.

El problema se ve reflejado diariamente al consultar distintas fuentes periodísticas. Según la información el Gobierno Nacional actualmente no cumple siquiera con el mínimo establecido por este último artículo citado.

En este apartado, se procura acercar una posible solución al problema, dejando de lado otras cuestiones extensamente criticadas por la doctrina nacional, porque es de público conocimiento que el Gobierno Nacional se encuentra en falta al no cumplir con la disposición transitoria respectiva, pero esta clase de críticas no realizan ningún aporte específico para solucionar el problema.

Concretamente la propuesta que acerca este trabajo consiste en descentralizar la recaudación de los impuestos coparticipables, dejándola en manos de las provincias, procurando de esta forma cumplir el mandato constitucional de automatizar la remisión de los fondos.

La actividad tributaria del Estado acarrea dos dificultades que ocupan a la ciencia de las finanzas públicas y al derecho público en particular: la recaudación y la distribución posterior de esos recursos obtenidos.

Dice Frías que “la coparticipación es un sistema universal que unifica la programación y recaudación de ciertos impuestos para su redistribución posterior”³⁹. Esta redistribución posterior necesariamente implica dos procedimientos jurídicamente relevantes. Un procedimiento de reparto de los impuestos recaudados entre las mismas provincias de las cuales se los extrajo o de donde ellos provienen, lo que implica la realización de actos de administración de los recursos. Y un procedimiento de transferencia de ingresos de unas provincias más fuertes, a otras menos pudientes. En la medida en que el reparto no se ajuste a un criterio estrictamente proporcional a la contribución, esto implica la realización de actos de disposición de dichos recursos para aquellas provincias que reciben nominalmente menos de los que ponen.

Para comprender cual es la propuesta, debemos introducirnos brevemente en el derecho administrativo. La descentralización a realizar, supone un proceso político - administrativo que implica reconocer otros organismos creados o por crearse, así como sus atribuciones completas para realizar funciones antes reservadas al nivel central de gobierno.

Todo proceso de descentralización implica relaciones de poder entre distintos niveles de gobierno, no solo un simple proceso organizacional relacionado con la estructura interna de una unidad del aparato gubernamental. Involucra tanto a instancias político-institucionales como administrativas, e incluye el traspaso integral de actividades y atribuciones de un nivel central de gobierno a otro nivel de menor jerarquía.

Supone la autonomía jurídica, funcional y financiera de esos organismos recaudadores provinciales, respecto del gobierno nacional, el cual sólo debe conservar funciones de control a través de la Comisión Federal de Impuestos, como organismo fiscal federal. En última instancia será el Congreso de la Nación, quien debe velar por el cumplimiento de éste nuevo régimen y su permanente actualización.

Los elementos básicos de la descentralización reconocidos en general son: a) asignación de competencias y funciones amplias y decisorias al ente de la descentralización; b) conferir a la unidad territorial descentralizada capacidad de

³⁹ FRÍAS Pedro J., El proceso federal argentino. De la decadencia a la recuperación, Tomo I, ed. del autor, Córdoba, 1998, pág. 67.

creación para hacer ejecutar las decisiones; c) disponibilidad de recursos propios por el ente descentralizado; d) transferencia de recursos, estable, predecible y sin sentido finalista definido; c) coordinación de las acciones de diferentes entidades públicas en el territorio del ente descentralizado; d) tendencia progresiva a entregar responsabilidad al ente descentralizado, vía delegación, de los servicios que se presten en su territorio y que se dirigen principalmente a la población de ese territorio (en ese caso, los recursos deberá aportarlos el ente delegante); e) desarrollo de nuevos y más amplios dispositivos de participación política y social.

De acuerdo al análisis realizado como parte de la investigación, los siguientes son los criterios generales sobre competencias y funciones descentralizables, sostenidos por la doctrina de nuestro país:

- Todo lo que se puede gestionar a un nivel más bajo, sin que aumente el costo de modo significativo, no deben administrarse desde un nivel superior.

- Conviene trasladar las competencias y funciones referidas a necesidades y problemas que se generan en el ámbito territorial descentralizado, o que implican acciones de interés exclusivo o preferente de su población.

- La descentralización se justifica si posibilita una mejoría sensible del servicio público.

- Deben descentralizarse competencias y funciones en cuya implementación se desea la participación, la cooperación y la integración de los ciudadanos.

Por otra parte el análisis de competencias para la descentralización es fundamental, y supone:

- ◆ Identificar ámbitos de competencia descentralizables.
- ◆ Distinguir competencias y funciones que conviene descentralizar, conforme a criterios socio-políticos y técnicos.
- ◆ Identificar competencias que por su naturaleza, exigen diversos grados de concurrencia (ejercicio compartido).
- ◆ Distinguir competencias y funciones que por su naturaleza y alcances deben mantenerse centralizadas.

Todo lo anterior implica un estudio técnico para determinar ámbitos y escalas adecuadas para cada función descentralizable, así como análisis costo beneficio para cada alternativa. En este caso, se propone la descentralización de la función recaudadora del Estado Nacional, sobre los recursos coparticipables. Procurando dotar de mayor eficiencia y simplicidad al régimen de coparticipación, ya que las provincias deberían retener lo que a ellas corresponde bajo dicho sistema, sin tener que esperar la decisión arbitraria del gobierno central de distribuir o no dichos fondos, como ocurre en la actualidad.

A continuación, se realiza una enumeración meramente enunciativa de cuales son básicamente las razones de cualquier descentralización, y que se aplican a este caso:

1. Descongestionar administrativamente el Gobierno Central.
2. Mejorar la administración del Estado.
3. Acercar la administración al ciudadano.
4. Fortalecer otras instancias del Estado.
5. Limitar el poder del gobierno central.
6. Legitimar al Estado.
7. Mejorar la atención al territorio.
8. Facilitar un desarrollo territorial equilibrado.
9. Apoyar la planificación económica.
10. Facilitar la puesta en marcha de la planificación territorial.
11. Incorporar zonas y regiones marginadas.
12. Mejorar el uso de los recursos humanos, económicos y físicos.
13. Controlar mejor el territorio.
14. Mejorar el cobro de impuestos.
15. Racionalizar las inversiones del gobierno central.
16. Emprender un proceso de transformación del modelo económico imperante.

Transferir a las provincias tal capacidad recaudadora, seguramente dará como resultado el aumento de la masa coparticipable, ya que ellas procuraran dotar al sistema de la mayor eficacia pensando que esto se traduce en un proporcional mayor beneficio. Si se logra consolidar un régimen de coparticipación que de a cada provincia lo que a ella corresponde constitucionalmente, lograremos consolidar el federalismo que tanto se desea.

Claramente la propuesta queda enmarcada en el texto de nuestra Constitución. Literalmente el artículo 75 fija como atribuciones del Congreso, y consecuentemente coloca en manos del Gobierno Nacional, las de “legislar”, “establecer” e “imponer”, todo lo atinente a esta materia. Por lo que “delegar la recaudación” no puede ser un acto juzgado como inconstitucional.

A) La automaticidad en la remisión de los fondos

Los contenidos que debe contemplar la ley-convenio expresa e implícitamente surgen del texto del inc. 2 del art. 75, C.N., y son muy pocos: 1) los regímenes específicos de coparticipación; 2) los elementos implícitos en la automaticidad de la remisión de fondos; 3) los mecanismos concretos de distribución entre las partes; 4) la determinación de quien recauda la masa coparticipable; y 5) la integración del organismo fiscal federal.

Actualmente este principio esencial que impone la automaticidad en la remisión de los fondos no se cumple, principalmente porque es el mismo gobierno central quien se encarga de la recaudación de los tributos en cuestión y decide cómo se distribuye la masa coparticipable, apartándose del texto de la Constitución y la ley de Coparticipación vigente.

Varios autores han puesto énfasis en proponer la descentralización⁴⁰ como mecanismo adecuado y recomendable para ser incorporado en la nueva ley-convenio. Se sostiene en conformidad con Alejandro Perez Hualde que “es más que eso: la descentralización es la única manera de garantizar el carácter automático que la Constitución exige tanto de la recaudación como del reparto. Descentralización que

⁴⁰ MONTBRUN Alberto, Criterios de distribución de la coparticipación federal en la Constitución Nacional, “L.L.”, 1997-D-1005.

podría consistir en la propia delegación total o parcial de facultades de recaudación de alguno o algunos de los tributos nacionales a las provincias⁴¹. El reparto total o parcial en el mismo lugar y por las mismas reparticiones administrativas en las cuales se recauda es uno de los pasos que una verdadera automaticidad exige⁴².

La ley-convenio deberá determinar cuál será el órgano que efectuará la recaudación y, consecuentemente, la posterior remisión automática de los fondos a la Nación, las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Algunos autores advierten sobre la inclusión en la ley-convenio de los porcentajes de distribución; dice Rosatti que con este sistema se “instala la discusión interminable sobre los índices o pautas de distribución primaria (Nación-provincias) y secundaria (entre provincias)”⁴³.

En este documento se afirma que la norma no debe contener los índices o los porcentajes, sino las pautas para determinarlos y los mecanismos para discutirlos y revisarlos.

Pero, reconociendo que la actual ley vigente en esta materia y gran parte de la doctrina considera necesaria la implementación de tales porcentajes, cada provincia deberá cumplir con los mismos y no podrá retener más de lo debidamente establecido. Por ejemplo, actualmente a la Provincia de Córdoba le corresponde por ley el 9,22 % del monto que corresponde a las provincias (el 54,66% del monto total recaudado, conforme al inc. b) del artículo 3º de la ley 23.548), éste será el tope máximo que podrá retener de su recaudación.

Por otra parte, si bien es cierto que cada provincia deducirá lo que a ella corresponda de los montos percibidos, siempre existirá un remanente a distribuir, el cual debería formar un fondo común y ser directamente administrado por el organismo fiscal federal. Será este último quien realice la distribución a las provincias que corresponda y envíe los fondos correspondientes a la nación, conforme a las pautas que establezca la ley-convenio.

⁴¹ Ha señalado Pedro J. Frías que “en la asignación de las competencias se debe dar a la Nación sólo lo necesario y a las provincias y municipios todo lo posible” (La descentralización, “L.L.”, 1995-E-960)

⁴² PÉREZ HUALDE Alejandro, Ob. Cit., pág. 55.

⁴³ ROSATTI Horacio Daniel y Otros, La Reforma de la Constitución explicada por miembros de la Comisión de Redacción, con la colaboración de Jorge Mosset Iturraspe, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1994, pág. 239.

En varias propuestas de coparticipación federal de impuestos se acepta que la futura distribución secundaria de recursos coparticipados deberá realizarse combinando criterios devolutivos y distributivos.

Los criterios devolutivos pretenden que parte de los recursos recaudados por la Nación en una determinada provincia retornen a ella de manera que el contribuyente sepa que los impuestos que paga serán utilizados en la provisión de servicios públicos en su lugar de residencia.

Los criterios distributivos, por su parte, intentan darle al sistema de coparticipación un componente de equidad garantizando una cantidad de recursos por habitante similar en todas las provincias, independientemente de las rentas, la actividad económica y el stock de capital (y, por lo tanto, la recaudación) en cada una de ellas.

Al colocar la recaudación directamente en manos de las provincias se podrá cumplir con tales criterios tanto devolutivos como distributivos, y el sistema podrá funcionar perfectamente.

Evidentemente para poder llevar adelante tal proyecto, el Gobierno central deberá invertir necesariamente en infraestructura y sistemas tecnológicos, para dotar a todas aquellas provincias que lo requieran de una estructura acorde.

VII

CONCLUSIONES

En primer lugar, cabe destacar que como parte del presente trabajo se realizó un relevamiento respecto de los proyectos de ley presentados en el Congreso de la Nación. Se pudo constatar, a través de los resultados de la investigación, que existen infinidad de propuestas legislativas con origen en la Cámara de Senadores (tal como prescribe el texto constitucional), pero no existe ninguna que se asemeje a la que acerca este trabajo.

A modo de ejemplo podemos mencionar dos proyectos, uno Senador Carlos Rossi, quien propone incorporar a la masa de fondos previstos en la ley 23.548 el impuesto al cheque y las retenciones a las exportaciones agropecuarias, y otro del Senador Adolfo Rodríguez Saa quien, junto a otros senadores, trata el monto mínimo a distribuir entre las provincias como pago a cuenta de la deuda pública provincial.⁴⁴

A lo largo de la historia existieron tres temas de relevancia vinculados con la Coparticipación Federal de Impuestos que fueron el centro de todos los debates doctrinarios:

1. La definición de la masa coparticipable; o sea, que impuestos la forman;
2. La distribución primaria; o sea, entre el gobierno nacional y el conjunto de gobiernos provinciales;
3. La distribución secundaria; o sea, entre los gobiernos provinciales.

Trasladado al plano legislativo, las tres cuestiones esenciales revelan por qué es tan difícil llegar a un acuerdo sobre el régimen de coparticipación federal de impuestos.

⁴⁴ Ver Apéndice.

En las tres cuestiones hay conflictos de intereses. Esos conflictos se trasladan al debate entre el Poder Ejecutivo Nacional y los Poderes Ejecutivos Provinciales y al Congreso Nacional y las Legislaturas Provinciales. Es lógico pensar que encontrar una solución es muy difícil. Más difícil aún cuando al natural conflicto que es central en el tema se le agrega la historia turbulenta del régimen (frecuentes cambios en las reglas del juego que violan los derechos de propiedad sobre los recursos fiscales, comportamientos estratégicos, incentivos perversos, etc.).

Si la discusión se planteara en términos incorrectos, con un discurso que en muchos casos no se corresponde con los hechos (o, peor aún, con los principios constitucionales) el resultado es esperable: inexistencia de un acuerdo como viene ocurriendo desde hace mucho tiempo.

Si el tema se estudia seriamente, superando posiciones ideológicas y/o generalizaciones, es posible encontrar un acuerdo en el marco de las instituciones de la República.

Históricamente, la mayoría de las leyes surgieron del Congreso Nacional; la desarticulación generalmente se originó con Gobiernos de facto y desde el Gobierno Nacional. Hay una gran responsabilidad para los técnicos y los políticos.

El primer paso es un buen diagnóstico de lo que ha ocurrido y determinar quién es el responsable de qué. Luego acordar un régimen estructural con reglas de juego claras, estables, no arbitrarias, universales y no negociables.

La solución debe provenir del conjunto de las provincias. Se sostiene en total acuerdo con Antonio María Hernández la imperiosa necesidad de conformar un Foro de Provincias en donde se discutan y decidan los principales ejes en torno a los cuales debe girar el federalismo argentino. Esto permitirá aunar las voluntades de los distintos territorios, llevar propuestas más elaboradas al Congreso de la Nación y ejercer una fuerte presión sobre el Poder Ejecutivo para que éste gobierne conforme al texto de la Constitución.

Es inconstitucional la extracción de montos coparticipables por vía alguna que no sea la específica que la Constitución prevé.

Esto implica necesariamente: a) la eliminación de asignaciones específicas que hayan adquirido el carácter de permanentes y la reserva de este mecanismo a las emergencias, y siempre por tiempo limitado; b) la eliminación de los aportes del Tesoro de la Nación que se constituyen en fondos coparticipables (la Nación debería emplear fondos propios, es decir, pertenecientes al Tesoro de la Nación y otorgárselos de acuerdo a pautas objetivas y previamente pactadas); c) la modificación del contenido de las concesiones de privilegio que componen los regímenes de promoción industrial y no industrial. Si la Nación quiere otorgarlos no deben consistir en deducciones o diferimientos en el pago de los impuestos coparticipables.

Se propone un régimen en el que exista una asignación de potestades recaudatorias a las provincias, para lograr un adecuado equilibrio y asegurar la remisión automática de los fondos a los efectos de lograr un sistema más eficiente y solidario, asegurando la igualdad de oportunidades en todos los pueblos en cuanto a la prestación de determinados servicios.

Es necesario establecer un adecuado control del cumplimiento de lo pactado a través del órgano de control debidamente integrado por representantes de las partes, a los efectos de que no se vea perjudicado el sistema por situaciones coyunturales y políticas que hagan peligrar su estabilidad. Fijar la forma de actualizar el sistema a las situaciones nuevas que se vayan planteando a lo largo del tiempo.

El diseño del nuevo régimen de reparto del fondo común (masa coparticipable) basado en la descentralización supone la sanción de una nueva ley-convenio de Coparticipación que debería cumplir con los siguientes principios:

1) Evitar los esquemas de transferencias definidos por fuera del sistema general estructurado a partir de las leyes convenio, de manera de contar con un único fondo común (masa a coparticipar).

2) Limitar la discreción unilateral del Gobierno Nacional en la asignación de los recursos federales y los juegos oportunistas de los gobiernos de turno.

3) Las asignaciones o transferencias redistributivas deberían ser claramente objetivadas y explicitadas.

4) Deben contemplar los principios y requisitos esenciales del consenso señalados previamente.

Finalmente, la propuesta tiene la virtud de adecuarse a la letra y al espíritu de la Constitución reformada de 1994. En efecto, la descentralización tributaria y consecuentemente la nueva Ley de Coparticipación, debería cumplir los principios constitucionales, en cuanto a lograr:

a) Correspondencia directa con las competencias, servicios y funciones, ligando la asignación de fondos a las necesidades fiscales genuinas de cada jurisdicción.

b) Criterios objetivos de reparto, al establecer un modelo con la posibilidad de ajustes periódicos ante situaciones cambiantes.

c) Equidad, al devolver a las provincias el potencial tributario necesario para financiar una porción mucho más significativa de su nivel de gasto público.

d) Solidaridad, al contemplar un sistema de transferencias de nivelación o igualación en auxilio de jurisdicciones con bases tributarias débiles, procurando un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades.

Tras las elecciones legislativas nacionales llevadas a cabo en el año 2009 el Gobierno Nacional vio como el pueblo argentino exige un cambio radical en la forma de gobernar. El nuevo Congreso ya no responderá sistemáticamente a las políticas planteadas desde el Poder Ejecutivo. Se requerirá de un amplio consenso en su seno que sólo logrará mediante debates y acuerdos entre los distintos partidos políticos.

El Poder Ejecutivo convocó a todos los sectores (partidos opositores, iglesias, organizaciones no gubernamentales, etc.) para discutir una nueva agenda política, pero igualmente sigue gobernando a su gusto y placer. Claros ejemplos son la nueva Ley de Medios y la decisión de subsidiar el fútbol profesional de nuestro país, en este último caso realizando una inversión gigantesca que pocos justificativos encuentra y sólo margina arbitrariamente otras cuestiones como la pobreza de ciertas regiones de nuestro país a las que tanto beneficiarían con montos menos significativos.

Por ahora “debate”, “dialogo”, “acuerdos”, “consenso”, parecen sólo hipótesis de un futuro modelo de país, que tal vez pueda aplicarse a partir del año 2010, cuando asuman los nuevos Senadores y Diputados electos. Si estos cumplieran sus plataformas

electorales podríamos tener un país realmente federal y próximamente una nueva Ley de Coparticipación.

BIBLIOGRAFÍA

- ✓ Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Instituto de Federalismo, Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino, Director Antonio M. Hernández, 2008.
- ✓ Barrera Buteler, Guillermo y otros, Manual de Derecho Constitucional, Tomo I, Advocatus, Córdoba, 2001.
- ✓ Becerra Ferrer, Guillermo y otros, Manual de Derecho Constitucional, Tomo I, Advocatus, Córdoba, 2001.
- ✓ Becerra Ferrer, Guillermo y otros, Manual de Derecho Constitucional, Tomo II, Advocatus, Córdoba, 2001.
- ✓ Bidart Campos, Germán, Derecho Constitucional, Ediar, Buenos Aires, 1964.
- ✓ Bidart Campos, Germán, Manual de derecho constitucional argentino, Ediar, Buenos Aires, 1972.
- ✓ Comisión Federal de Impuestos, Proyecto de Ley de Coparticipación Federal de Impuestos. Sistema Básico de Concertación para la Coordinación, Armonización y Distribución Financiera y Fiscal, Instituto de las Finanzas Públicas Argentinas, Buenos Aires, 1998.
- ✓ Constitución de la Nación Argentina, Zavalía, Buenos Aires, 1996.
- ✓ Dalla Via, Alberto, El sistema federal fiscal, “L.L”, 14/10/98.
- ✓ Ekmekdjian, Miguel Ángel y otros, Reforma constitucional, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994.
- ✓ Ekmekdjian, Miguel Ángel, Tratado de derecho constitucional, Depalma, Buenos Aires, 1997.

- ✓ Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, Premio Anual 1995/96, Rosario, 1997.
- ✓ Frías, Pedro J. y otros, Derecho público provincial, Buenos Aires, Depalma, 1985.
- ✓ Frías, Pedro J., El proceso federal argentino, t. II, con estudio preliminar de Alberto Castells, ed. del autor, Córdoba, 1998.
- ✓ González Calderón, Juan A., Introducción al derecho público provincial, Lajouane, Buenos Aires, 1913.
- ✓ Hernández, Antonio María, Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994, Depalma, Buenos Aires, 1997.
- ✓ Instituto de Federalismo Academia Nacional de Derecho y Ciencia Sociales de Córdoba, Año Académico 2007, Cuaderno de Federalismo XXI, Córdoba, 2008.
- ✓ Martínez Paz, Enrique, Manual de Derecho Político, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, Córdoba, 1988.
- ✓ Montbrun, Alberto, Criterios de distribución de la coparticipación federal en la constitución nacional, “L.L.”, 1997-D-1005.
- ✓ Mooney, Alfredo E., Derecho Constitucional, Tomo II, Ed. Elías, Córdoba, 1991.
- ✓ Pérez Guilhou, Dardo y otros, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, Atribuciones del Congreso argentino, Depalma, Buenos Aires, 1986.
- ✓ Pérez Hualde, Alejandro, Coparticipación Federal de Impuestos en la Constitución Nacional, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, Depalma, Buenos Aires, 1999.
- ✓ Quiroga Lavié, Humberto, Constitución de la Nación Argentina comentada, Zavalía, Buenos Aires, 1996.

- ✓ Romero, Cesar Enrique, Derecho Constitucional, Zavalia, Buenos Aires, 1975.
- ✓ Rosatti, Horacio Daniel, El federalismo en la reforma, en Horacio Rosatti y otros, La Reforma de la Constitución explicada por miembros de la Comisión de Redacción, con la colaboración de Jorge Mosset Iturraspe, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1994.
- ✓ Valdez Costa, Ramón, Curso de derecho tributario, 2ª ed., Depalma, Temis, Marcial Pons, Buenos Aires, Santa Fe de Bogotá, Madrid, 1996.

APÉNDICE⁴⁵

COPARTICIPACION FEDERAL DE RECURSOS FISCALES

Establécese el Régimen Transitorio de Distribución entre la Nación y las Provincias, a partir del 1° de enero de 1.988.

LEY N° 23.548

Sancionada: Enero 7 de 1.988.

Promulgada: Enero 22 de 1.988.

Ver Antecedentes Normativos

EL SENADO Y CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION ARGENTINA REUNIDOS EN CONGRESO, ETC., SANCIONAN CON FUERZA DE LEY:

CAPITULO I

Régimen Transitorio de Distribución

ARTICULO 1° — Establécese a partir del 1 de enero de 1.988, el Régimen Transitorio de Distribución de Recursos Fiscales entre la nación y las provincias, conforme a las previsiones de la presente Ley.

ARTICULO 2° — La masa de fondos a distribuir estará integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, con las siguientes excepciones:

a) Derechos de importación y exportación previstos en el artículo 4 de la Constitución Nacional;

b) Aquellos cuya distribución, entre la Nación y las provincias, esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación;

⁴⁵ Fuente: www.infoleg.com.ar

c) Los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a propósitos o destinos determinados, vigentes al momento de la promulgación de esta Ley, con su actual estructura, plazo de vigencia y destino. Cumplido el objeto de creación de estos impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se incorporarán al sistema de distribución de esta Ley;

d) Los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la nación y las provincias. Dicha afectación deberá decidirse por Ley del Congreso Nacional con adhesión de las Legislaturas Provinciales y tendrá duración limitada.

Cumplido el objeto de creación de estos impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia se incorporarán al sistema de distribución de esta Ley.

Asimismo considéranse integrantes de la masa distribuible, el producido de los impuestos, existentes o a crearse, que graven la transferencia o el consumo de combustibles, incluso el establecido por la Ley N° 17.597, en la medida en que su recaudación exceda lo acreditado el Fondo de Combustibles creado por dicha ley.

(Notas Infoleg: — Por art. 1° del Decreto N° 559/92, 20/4/1992, se establece que la masa de fondos a distribuir que expresa el presente artículo estará constituida por el resultante de deducir de la recaudación total, el monto de los gastos vinculados directa o indirectamente a su percepción. Vigencia: desde el 1° de abril de 1992.

— Por art. 1° de la Ley N° 25.082 B.O. 20/1/1999 se establece que el producido del Impuesto sobre los Intereses Pagados y el Costo Financiero del Endeudamiento Empresarial y del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, se distribuirá conforme a lo establecido en la presente Ley).

ARTICULO 3° — El monto total recaudado por los gravámenes a que se refiere la presente ley se distribuirá de la siguiente forma:

a) El cuarenta y dos con treinta y cuatro centésimos por ciento (42,34%) en forma automática a la Nación;

b) El cincuenta y cuatro con sesenta y seis por ciento (54,66%) en forma automática al conjunto de provincias adheridas;

c) El dos por ciento (2%) en forma automática para el recupero del nivel relativo de las siguientes provincias:

Buenos Aires 1,5701%

Chubut 0,1433%

Neuquen 0,1433%

Santa Cruz 0,1433%

d) El uno por ciento (1%) para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias.

ARTICULO 4° --- La distribución del Monto que resulte por aplicación del Artículo 3°, inciso b) se efectuará entre las provincias adheridas de acuerdo con los siguientes porcentajes:

Buenos Aires 19,93%

Catamarca 2,86%

Córdoba 9,22%

Corrientes 3,86%

Chaco 5,18%

Chubut 1,38%

Entre Ríos 5,07%

Formosa 3,78%

Jujuy 2,95%

La Pampa 1,95%

La Rioja 2,15%

Mendoza 4,33%

Misiones 3,43%

Neuquén 1,54%

Rio Negro 2,62%

Salta 3,98%

San Juan 3,51%

San Luis 2,37%

Santa Cruz 1,38%

Santa Fe 9,28%

Santiago del Estero 4,29%

Tucumán 4,94%

ARTICULO 5° — El Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias creado por el inciso d) del artículo 3 de la presente Ley se destinará a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales y será previsto presupuestariamente en jurisdicción del Ministerio del Interior, quien será el encargado de su asignación.

El Ministerio del Interior informará trimestralmente a las provincias sobre la distribución de los fondos, indicando los criterios seguidos para la asignación. El Poder Ejecutivo Nacional no podrá girar suma alguna que supere el monto resultante de la aplicación del inciso d) del artículo 3° en forma adicional a las distribuciones de fondos regidos por esta ley salvo las previstas por otros regímenes especiales o créditos específicos del presupuesto de gastos de administración de la Nación.

ARTICULO 6° — El Banco de la Nación Argentina, transferirá automáticamente a cada provincia y al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias, el monto de recaudación que les corresponda, de acuerdo a los porcentajes establecidos en la presente Ley.

Dicha transferencia será diaria y el Banco de la Nación Argentina no percibirá retribución de ninguna especie por los servicios que preste conforme a esta Ley.

ARTICULO 7° — El monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento (34%) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tengan o no el carácter de distribuibles por esta Ley.

CAPITULO II

Obligaciones emergentes del régimen de esta Ley

ARTICULO 8° — La Nación, de la parte que le corresponde conforme a esta Ley, entregará a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego una participación compatible con los niveles históricos, la que no podrá ser inferior en términos constantes a la suma transferida en 1987. Además la Nación asume, en lo que resulte aplicable, las obligaciones previstas en los incisos b), c), d), e) y f) del artículo 9°, por sí y con respecto a los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción sean o no autárquicos.

(Notas Infoleg: — por art. 1° del Decreto N° 2456/90, B.O. 29/11/1990, texto según art. 2° del Decreto N° 702/99, B.O. 7/7/1999, se fija la participación que le corresponde a la PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO, ANTARTIDA E ISLAS DEL ATLANTICO SUR, en un coeficiente equivalente a SETENTA CENTESIMOS POR CIENTO (0,70%) del monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el artículo 2° de la presente ley y sus modificatorias)

— por art. 1° del Decreto N° 705/2003, BO: 27/3/2003, se fija, desde el 1/1/2003, la participación correspondiente a la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES en un 1,40% del monto total recaudado)

ARTICULO 9° — La adhesión de cada provincia se efectuará mediante una ley que disponga:

a) Que acepta el régimen de esta Ley sin limitaciones ni reservas.

b) Que se obliga a no aplicar por sí y a que los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos, no apliquen gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos por esta Ley.

En cumplimiento de esta obligación no se gravarán por vía de impuestos, tasas, contribuciones u otros tributos, cualquiera fuere su característica o denominación, las materias imposables sujetas a los impuestos nacionales distribuidos ni las materias primas utilizadas en la elaboración de productos sujetos a los tributos a que se refiere esta ley, esta obligación no alcanza a las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados, salvo lo dispuesto en el párrafo siguiente.

Las actividades, bienes y elementos vinculados a la producción, comercialización, almacenamiento, transporte, circulación, venta, expendio o consumo

de los bienes sujetos a impuestos internos específicos a los consumos y las materias primas o productos utilizados en su elaboración, tampoco se gravarán con una imposición proporcionalmente mayor —cualquiera fuere su característica o denominación— que la aplicada a actividades, bienes y elementos vinculados con bienes y servicios análogos o similares y no sujetos a impuestos internos específicos a los consumos. El expendió al por menor de vinos y bebidas alcohólicas podrá, no obstante, ser objeto de una imposición diferencial en jurisdicciones locales. De la obligación a que se refieren los dos primeros párrafos de este inciso se excluyen expresamente los impuestos provinciales sobre la propiedad inmobiliaria, sobre los ingresos brutos, sobre la propiedad, radicación, circulación o transferencia de automotores, de sellos y transmisión gratuita de bienes, y los impuestos o tasas provinciales y/o municipales vigentes al 31/12/84 que tuvieran afectación a obras y/o inversiones, provinciales o municipales dispuestas en las normas de creación del gravamen, de conformidad con lo establecido en los apartados siguientes:

1. En lo que respecta a los impuestos sobre los ingresos brutos, los mismos deberán ajustarse a las siguientes características básicas:

— Re caerán sobre los ingresos provenientes del ejercicio de actividades empresarias (incluso unipersonales) civiles o comerciales con fines de lucro, de profesiones, oficios, intermediaciones y de toda otra actividad habitual excluidas las actividades realizadas en relación de dependencia y el desempeño de cargos públicos;

— Se determinarán sobre la base de los ingresos del período, excluyéndose de la base imponible los importes correspondientes a impuestos internos para los fondos: nacional de autopistas, tecnológico, del tabaco y de los combustibles.

Esta deducción sólo podrá ser efectuada por los contribuyentes de derechos de los gravámenes citados, en tanto se encuentren inscriptos como tales. El importe a computar será el del débito fiscal o el del monto liquidado, según se trate del impuesto al valor agregado o de los restantes gravámenes, respectivamente y en todos los casos, en la medida en que correspondan a las operaciones de actividad sujeta a impuesto, realizados en el período fiscal que se liquida;

— En casos especiales la imposición podrá consistir en una cuota fija en función de parámetros relevantes;

— Podrán gravarse las actividades conexas a las exportaciones (transporte, eslingaje, estibaje, depósito y toda otra de similar naturaleza);

— Podrán gravarse las actividades cumplidas en lugares de interés público o utilidad nacional sometidos a la jurisdicción del Estado Nacional (puertos, aeropuertos, aeródromos, estaciones ferroviarias, yacimientos y todo otro de similar naturaleza), en tanto la imposición no interfiera con ese interés o utilidad;

— En materia de transporte interjurisdiccional la imposición se efectuará en la forma prevista en el convenio multilateral a que se refiere el inciso d);

— En materia de transporte internacional efectuado por empresas constituidas en el exterior, en Estados con los cuales el país tenga suscriptos o suscriba acuerdos o convenios para evitar la doble imposición en la materia, de los que surja —a condición de reciprocidad— que la aplicación de gravámenes queda reservada únicamente al país en el cual estén constituidas las empresas, no podrá aplicarse el impuesto;

— En materia de combustibles derivados del petróleo, con precio oficial de venta, la imposición no alcanzará a la etapa de producción en tanto continúe en vigencia la prohibición en tal sentido contenida en el Decreto-Ley 505/58 y sus modificaciones.

En las etapas posteriores podrá gravarse la diferencia entre los precios de adquisición y de venta;

— Las actividades o reubros complementarios de una actividad principal - incluidos financiación y ajuste por desvalorización monetaria- estarán sujetos a la alícuota que se contemple para aquélla;

— Para la determinación de la base imponible se computarán los ingresos brutos devengados en el período fiscal, con las siguientes excepciones:

1) Contribuyentes que no tengan obligación legal de llevar registros contables: será el total de los ingresos percibidos en el período;

2) En las operaciones realizadas por las entidades financieras comprendidas en el régimen de la Ley 21.526 se considerará ingreso bruto a los importes devengados, en función del tiempo, en cada período;

3) En las operaciones de venta de inmuebles en cuotas por plazos superiores a doce (12) meses, se considerará ingreso bruto devengado a la suma total de las cuotas o pagos que vencieron en cada período;

Los períodos fiscales serán anuales, con anticipos sobre base cierta que, en el caso de contribuyentes comprendidos en el régimen del convenio multilateral del 18 de agosto de 1977, comprenderán períodos mensuales;

— Los contribuyentes comprendidos en el convenio multilateral del 18 de agosto de 1977 pagarán el impuesto respectivo en una única jurisdicción. Para ello, las jurisdicciones adheridas deberán concertar la mecánica respectiva y la uniformidad de las fechas de vencimiento.

2. En lo que respecta al impuesto de sellos recaerá sobre actos, contratos y operaciones de carácter oneroso instrumentados, sobre contratos a título oneroso formalizados por correspondencia, y sobre operaciones monetarias que representen entregas o recepciones de dinero que devenguen interés, efectuadas por entidades financieras regidas por la Ley 21.526.

Se entenderá por instrumento toda escrituras, papel o documento del que surja el perfeccionamiento de los actos, contratos y operaciones mencionados en la primera parte del párrafo anterior, de manera que revista los caracteres exteriores de un título jurídico por el cual pueda ser exigido el cumplimiento de las obligaciones sin necesidad de otro documento y con prescindencia de los actos que efectivamente realicen los contribuyentes.

La imposición será procedente, tanto en el caso de concertaciones efectuadas en la respectiva jurisdicción, como en el de las que, efectuadas en otras, deban cumplir efectos en ella, sean lugares de dominio privado o público, incluidos puertos, aeropuertos, aeródromos, estaciones ferroviarias, yacimientos, y demás lugares de interés público o utilidad nacional sometidos a la jurisdicción del Estado Nacional, en tanto esa imposición no interfiera con tal interés o utilidad.

Cuando se trate de operaciones concertadas en una jurisdicción que deban cumplimentarse en otra u otras, la nación y las provincias incorporarán a sus legislaciones respectivas cláusulas que contemplen y eviten la doble imposición interna.

c) que se obliga a no gravar y a que los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos, no gravan por vía de impuestos, tasas, contribuciones y otros tributos, cualquiera fuera su característica o denominación, los productos alimenticios en estado natural o manufacturado. Para el cumplimiento de esta obligación se aplicará lo dispuesto en el segundo a cuarto párrafo del inciso anterior;

d) Que continuarán aplicando las normas del convenio multilateral del 18 de agosto de 1977 sin perjuicio de ulteriores modificaciones o sustituciones de éste, adoptadas por unanimidad de los fiscos adheridos;

e) Que se obliga a derogar los gravámenes provinciales y a promover la derogación de los municipales que resulten en pugna con el régimen de esta Ley, debiendo el Poder Ejecutivo local y en su caso la autoridad ejecutiva comunal, suspender su aplicación dentro de los diez (10) días corridos de la fecha de notificación de la decisión que así lo declare;

f) Que se obliga a suspender la participación en impuestos nacionales y provinciales de las municipalidades que no den cumplimiento a las normas de esta Ley o las decisiones de la Comisión Federal de Impuestos;

g) que se obliga a establecer un sistema de distribución de los ingresos que se originen en esta Ley para los municipios de su jurisdicción, el cual deberá estructurarse asegurando la fijación objetiva de los índices de distribución y la remisión automática y quincenal de los fondos.

CAPITULO III

De la Comisión Federal de Impuestos

ARTICULO 10. — Ratifícase la vigencia de la Comisión Federal de Impuestos, la que estará constituida por un representante de la nación y uno por cada provincia adherida. Estos representantes deberán ser personas especializadas en materia impositiva a juicio de las jurisdicciones designantes. Asimismo la Nación y las provincias designarán cada una de ellas un representante suplente para los supuestos de impedimento de actuación de los titulares. Su asiento será fijado por la Comisión

Federal en sesión plenaria con la asistencia de por lo menos dos tercios de los estados representados. *(Párrafo modificado por art. 1° de la Ley N° 25.049, B.O. 14/12/1998)*

Tendrá un Comité Ejecutivo el que estará constituido y funcionará integrado por el representante de la Nación y los de ocho (8) provincias.

A los efectos de modificar su propio reglamento deberá constituirse en sesión plenaria con la asistencia de por lo menos los dos tercios de los estados representados.

Este reglamento determinará los asuntos que deberán ser sometidos a sesión plenaria, establecerá las normas procesales pertinentes para la actuación ante el organismo y fijará la norma de elección y duración de los representantes provinciales que integran el Comité Ejecutivo, entre los cuales figurarán los de aquellas provincias cuya participación relativa en la distribución de recursos prevista en el artículo 4, supere el nueve por ciento (9%).

La Comisión formulará su propio presupuesto y sus gastos serán sufragados por todos los adherentes, en proporción a la participación que les corresponda en virtud de la presente Ley.

(Nota Infoleg: por art. 2° de la Resolución N° 19/1997, B.O. 1/10/1997, y por art. 1° de la Resolución N° 64/1998, B.O. 10/12/1998, ambas de la Comisión Federal de Impuestos, se fija el asiento de dicha comisión en la Av. Presidente Roque Sáenz Peña 933, piso 7° de la Ciudad de Buenos Aires)

ARTICULO 11. — Tendrá las siguientes funciones:

- a) Aprobar el cálculo de los porcentajes de distribución;
- b) Controlar la liquidación de las participaciones que a los distintos fiscos corresponde, para lo cual la Dirección General Impositiva, el Banco de la Nación Argentina y cualquier otro organismo público nacional, provincial o municipal, estarán obligados a suministrar directamente toda información y otorgar libre acceso a la documentación respectiva, que la Comisión solicite;
- c) Controlar el estricto cumplimiento por parte de los respectivos fiscos de las obligaciones que contraen al aceptar este régimen de distribución;

d) Decidir de oficio o a pedido del Ministerio de Nación, de las provincias o de las municipalidades, si los gravámenes nacionales o locales se oponen o no y, en su caso, en qué medida a las disposiciones de la presente. En igual sentido, intervendrá a pedido de los contribuyentes o asociaciones reconocidas. Sin perjuicio de las obligaciones de aquellos de cumplir las disposiciones fiscales pertinentes;

e) Dictar normas generales interpretativas de la presente ley;

f) Asesorar a la Nación y a los entes públicos locales, ya sea de oficio o a pedido de partes, en las materias de su especialidad y, en general, en los problemas que cree la aplicación del derecho tributario interprovincial cuyo juzgamiento no haya sido reservado expresamente a otra autoridad;

g) Preparar los estudios y proyectos vinculados con los problemas que emergen de las facultades impositivas concurrentes;

h) Recabar del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, del Consejo Federal de Inversiones y de las reparticiones técnicas nacionales cesarias que interesen a su cometido;

i) Intervenir con carácter consultivo en la elaboración de todo proyecto de legislación tributaria nacional.

En el reglamento a que se refiere el artículo anterior se podrá delegar el desempeño de algunas de las funciones o facultades en el Comité Ejecutivo.

ARTICULO 12. — Las decisiones de la Comisión serán obligatorias para la Nación y las provincias adheridas, salvo el derecho a solicitar revisión debidamente fundada dentro de los sesenta (60) días corridos de la fecha de notificación respectiva. Los pedidos de revisión serán resueltos en sesión plenaria, a cuyo efecto el quórum se formará con las dos terceras partes de sus miembros. La decisión respectiva se adoptará por simple mayoría de los miembros presentes, será definitiva de cumplimiento obligatorio y no se admitirá ningún otro recurso ante la Comisión, sin perjuicio del recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación con arreglo al artículo 14 de la Ley 48, el que no tendrá efecto suspensivo de aquella decisión.

ARTICULO 13. — La jurisdicción afectada por una decisión de la Comisión Federal de Impuestos deberá comunicar a dicho organismo, dentro de los noventa (90)

días corridos contados a partir de la fecha de notificación de la decisión no recurrida o de los sesenta (60) días corridos contados a partir de la fecha de notificación de la decisión recaída en el periodo de revisión según los términos del artículo 12, en su caso, las medidas que haya adoptado para su cumplimiento.

Vencidos dichos plazos sin haberse procedido en consecuencia, la Comisión Federal de Impuestos dispondrá lo necesario para que el Banco de la Nación Argentina se abstenga de transferir a aquélla, los importes que le correspondan sobre lo producido del impuesto a distribuir análogo al tributo impugnado, hasta tanto se dé cumplimiento a la decisión del organismo.

ARTICULO 14. — Los contribuyentes afectados por tributos que sean declarados en pugna con el régimen de la presente ley, podrán reclamar judicial o administrativamente ante los respectivos fiscos, en la forma que determine la legislación local pertinente, la devolución de lo abonado por tal concepto sin necesidad de recurrir previamente ante la Comisión Federal de Impuestos.

CAPITULO IV

Otras disposiciones

ARTICULO 15. — La presente ley regirá desde el 1 de enero de 1988 hasta el 31 de diciembre de 1989. Su vigencia se prorrogará automáticamente ante la inexistencia de un régimen sustitutivo del presente.

ARTICULO 16. — El derecho a participar en el producido de los impuestos a que se refiere la presente Ley queda supeditado a la adhesión expresa de cada una de las provincias, la que será comunicada al Poder Ejecutivo Nacional por conducto del Ministerio del Interior y con conocimiento del Ministerio de Economía.

Si transcurridos ciento ochenta (180) a partir de la promulgación de la presente ley, alguna provincia no hubiera comunicado su adhesión, se considerará que la misma no ha adherido al régimen y los fondos que le hubieran correspondido -incluidos los que deberá reintegrar por dicho período y que le hubieran sido remitidos a cuenta de su adhesión-, serán distribuidos entre las provincias adheridas en forma proporcional a sus respectivos coeficientes de participación.

En caso de adhesiones posteriores al plazo indicado en el párrafo anterior, la participación corresponderá a partir de la fecha de recepción de la comunicación de la norma local de adhesión, sin que puedan hacerse valer derechos respecto de recaudaciones realizadas con anterioridad.

ARTICULO 17. — Con relación a la distribución de fondos entre la Nación y cada una de las provincias, efectuada desde el 1 de enero de 1985 hasta el 31 de diciembre de 1987, las partes no podrán efectuar reclamo administrativo alguno, quedando expedita la vía judicial.

ARTICULO 18. — Las obras del Fondo de Desarrollo Regional que se encuentren autorizadas, en proceso de licitación, contratadas o en ejecución al 31 de diciembre de 1987 así como las deudas generadas por las mismas, serán continuadas hasta su finalización y atendidas con cargo al Presupuesto Nacional, en las condiciones actuales establecidas entre las provincias y el Ministerio del Interior.

(Nota Infoleg: por art. 31 de la Ley N° 24.061, B.O. 30/12/1991, se establece que a partir de su vigencia el TESORO NACIONAL dejará de atender las erogaciones derivadas de la aplicación del presente artículo)

ARTICULO 19. — Quedan convalidadas las gestiones realizadas por la Comisión Federal de Impuestos a partir del 1 de enero de 1985, en base a la creación y funciones determinadas por la Ley 20.221 y sus modificatorias.

ARTICULO 20. — A los efectos del artículo 7° de la presente Ley, la Contaduría General de la nación determinará antes del 15 de febrero del año siguiente, si se ha distribuido un monto equivalente al porcentual garantizado por el mecanismo del mencionado artículo, en función de la recaudación efectiva del ejercicio fiscal vencido.

En caso de resultar inferior, el ajuste respectivo deberá ser liquidado y pagado a las provincias antes del 30 de abril del mismo año, en función de los porcentuales de distribución previstos en el artículo 3°, inciso c) y artículo 4° de la presente ley.

CAPITULO V

Disposiciones Transitorias

ARTICULO 21. — Créase la Comisión para el Análisis de las Políticas de Empleo Salarial y de Condiciones de trabajo de los servicios a que hace referencia el inciso a) del presente artículo. La Comisión estará integrada por dos (2) representantes del Gobierno Nacional y siete (7) de los Gobiernos Provinciales.

La Comisión tendrá por funciones:

a) Realizar un estudio comparado de las diferencias en el nivel salarial y de condiciones de trabajo en los servicios prestados en forma concurrente por los dos niveles de Gobierno este cometido deberá cumplimentarlo en el plazo de noventa (90) días a partir de la fecha de su constitución efectiva.

b) Proponer cláusulas de garantía salarial en casos debidamente fundamentados y que obligarán recíprocamente a ambas jurisdicciones de Gobierno.

Las recomendaciones de la Comisión servirán de base para la formulación de una ley que regule la política de empleo, condiciones de trabajo y salarios para los servicios que se determinen. El proyecto de Ley deberá ser remitida al Congreso Nacional antes del 31 de marzo de 1988.

ARTICULO 22. — El Gobierno Nacional reconocerá la incidencia efectiva sobre los gastos en personal de la administración central de las provincias, de los incrementos salariales acumulados que disponga para la Administración Central Nacional en el período enero-marzo de 1988, si superan en más de diez (10) puntos la variación acumulada del índice de precios al consumidor en dicho período. La garantía de este artículo se calculará en base a las pautas siguientes:

a) El incremento de salarios en la Administración Central Nacional se calculará considerando la remuneración por todo concepto promedio de todos los agentes.

b) Se abonará el costo del exceso por sobre los diez (10) puntos sólo en la medida en que la remuneración por todo concepto en cada provincia, para cada servicio en particular, al 31 de marzo de 1988, sea inferior a la vigente en la Administración Central Nacional; en caso de ser inferiores las remuneraciones provinciales, la garantía se abonará, como límite, hasta alcanzar la remuneración vigente en la Administración Central Nacional.

c) Para la base de cálculo del monto de salarios en la Administración Central se utilizará el índice que confeccionará la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda de la Nación; para precios al consumidor se utilizarán los índices publicados por el I.N.D.E.C. ; para las plantas de personal de las provincias se computarán las efectivamente ocupadas al 31/12/87, para lo cual los gobiernos provinciales deberán informar a la Secretaría de Hacienda estos guarismos, dentro de los treinta (30) días de la sanción de la presente.

Los pagos a que hubiere lugar por parte del Gobierno Nacional serán efectivizados antes del 30/4/88.

La Nación se obliga a no cubrir las vacantes ni incrementar las plantas del personal de la Administración Central Nacional existente el 31/12/87. Las provincias percibirán las sumas resultantes de la garantía de este artículo cuando correspondiere y sólo en el caso que no incrementasen las plantas de personal ni cubriesen las vacantes existentes al 31/12/87.

Las provincias que otorguen incrementos salariales a sus agentes que superen, en promedio para la Administración Central, en diez puntos la variación acumulada del índice de precios al consumidor, en tanto estos incrementos superen los otorgados para la Administración Central Nacional, se entenderá que renuncia a participar en la distribución del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional, instituido en el inc. d) del art. 3° de la presente ley.

Las disposiciones de este artículo regirán hasta el 31 de marzo de 1988.

ARTICULO 23. — Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

Dada en la Sala de Sesiones del Congreso Argentino, en Buenos Aires, a los siete días del mes de enero del año mil novecientos ochenta y ocho.

J.C.PUGLIESE V.H. MARTINEZ

Hugo Belnicoff Antonio j. Macris

- Registrada bajo el N° 23.548 —

Antecedentes Normativos

- Art. 8: por art. 1º del Decreto N° 692/2002, B.O. 30/4/2002, se estableció que la participación que le corresponde al GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES por aplicación del artículo 8º de la Ley N° 23.548, sería transferida en forma automática y diaria por el BANCO DE LA NACION ARGENTINA hasta un monto mensual equivalente a la doceava parte del nivel que se establezca anualmente en las leyes de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional.

Senado de la Nación

Secretaría Parlamentaria

Dirección General de Publicaciones

(S-0523/09)

Buenos Aires, 1 de marzo de 2009.-

Señor

Presidente del Honorable Senado de la Nación

Dn. JULIO CESAR COBOS

S/DESPACHO

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. con el objeto de solicitarle quiera tener a bien dar por reproducido el Proyecto de Ley de mi autoría registrado bajo el número S-830/07 por el que se incorpora a la masa de fondos previstos en la Ley 23548 (Coparticipación Federal) el Impuesto al Cheque y las Retenciones a las exportaciones agropecuarias.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para saludarlo con mi más distinguida consideración.

Carlos A. Rossi.

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1º.- Incorpórase a la masa de fondos a distribuir prevista en el artículo 2º de la ley 23.548 a los siguientes impuestos:

a) Aquellos incluidos en el artículo 1º de la ley 25.413; y

b) Los comprendidos como derecho de exportación (D.E.) para las distintas posiciones arancelarias de la nomenclatura común del Mercosur, que se refieren a productos de origen agropecuario, originados con el Decreto N° 310/02 y sus normas complementarias.

Artículo 2º,- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Carlos A. Rossi.

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

El presente proyecto de ley, cuya aprobación solicito de éste Honorable Cuerpo, tiende a reparar la inequidad existente en perjuicio de las Provincias respecto a la falta de distribución de los llamados impuestos al cheque y a las retenciones a las exportaciones de productos de origen agropecuario.

El nivel de recaudación que significan ambos tributos y su relación a la recaudación coparticipable habla por sí solo de la importancia de la masa de fondos que se omite distribuir a las Provincias.

Como consecuencia de ello, nos encontramos a la fecha con un Estado Nacional superavitario y por otra parte con los Estados Provinciales con crecientes niveles de déficit presupuestario.

Es conveniente señalar que los recursos tributarios comprendidos en este proyecto, en cuanto su generación, tienen también origen en todas las Provincias.

Asimismo, es comprensible que la no coparticipación actual haya surgido en épocas de profundas crisis económica y financiera; pero no se justifica su permanencia en el tiempo habiendo sido superada la emergencia aludida.

Todo ello hace, que la necesidad del tratamiento parlamentario de éste proyecto se formule con la mayor urgencia y en el menor tiempo posible a fin de evitar el creciente deterioro en el financiamiento de las Provincias.

Por las razones expuestas, solicito a mis pares, los Señores Legisladores Nacionales la aprobación del presente proyecto de ley.

Carlos A. Rossi.

Senado de la Nación

Secretaria Parlamentaria

Dirección General de Publicaciones

(S-2950/08)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,..

Coparticipación Federal de Recursos Fiscales: Monto mínimo a distribuir entre las Provincias, Pago a cuenta del servicio de la Deuda Pública Provincial

Artículo 1º: Hasta tanto se dicte la ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales de conformidad con el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional, se mantendrá como monto mínimo a distribuir a las Provincias adheridas al régimen de la Ley N° 23.548 el previsto en el artículo 7 de dicha ley, equivalente al treinta y cuatro por ciento (34%) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tengan o no el carácter de distribuibles para esa ley.-

Artículo 2: La distribución del monto que resulte de computar la diferencia entre el monto mínimo establecido en el artículo 7 de la Ley N° 23.548 y la transferencia efectiva de recursos realizada a las jurisdicciones provinciales desde el mes de Enero de 1997 a la actualidad, será efectuada por la Nación conforme a los índices de distribución establecidos en el artículo 4 de la Ley N° 23.548, aplicando la correspondiente actualización.-

Artículo 3: Las Provincias adheridas al régimen de la Ley N° 23.548 podrán computar los recursos no transferidos por la Nación según lo establecido en los artículos 1 y 2 de la presente Ley, como pago a cuenta del servicio de la Deuda Pública que cada una de ellas mantenga con el Estado Nacional.-

Artículo 4: El Poder Ejecutivo Nacional, dentro de los noventa (90) días de promulgada la presente ley, dictará la reglamentación necesaria para dar cumplimiento a lo previsto en los artículos 2 y 3, e informará a cada jurisdicción provincial los montos actualizados que resulten de computar la diferencia entre el monto mínimo establecido

en el artículo 7 de la Ley N° 23.548 y las transferencias de recursos efectivamente realizadas.-

Artículo 5: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Pablo Verani.- Rubén Giustiniani.- Adolfo Rodríguez Saá.- María D. Sanchez. - Alfredo Martínez.- Oscar A. Castillo.- Luis P. Naidenoff.- Oscar A. Castillo.-Ernesto R. Sanz.- Juan C. Marino.- Delia Pinchetti de Sierra Morales.- María T. Colombo.- Emilio A. Rached.- Horacio Lores. - Samuel Cabanchik.- Sonia Escudero.-Carlos E. Salazar.- Juan A. Pérez Alsina.-Carlos Rossi. -

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

En la Argentina, el Régimen de Coparticipación Federal de los impuestos nacionales entre la Nación y las Provincias nació en 1935 cuando el Gobierno Nacional estableció el impuesto a los réditos.-

Este régimen de distribución de recursos fue sometido a revisión en distintos momentos de la historia de nuestro país. En 1973 se aprueba la Ley N° 20.221 que unifica los diversos sistemas vigentes y establece un método explícito para la distribución entre las Provincias, basado en el principio de posibilitar la igualdad de trato –en cuanto a la provisión de servicios provinciales– de todos los habitantes del país.-

Entre 1973 y 1975 se incrementa la coparticipación automática a favor de las Provincias, alcanzando durante 1975 al 52,4 por ciento de la recaudación total de impuestos nacionales. A partir de 1976 se reduce fuertemente esta participación Provincial que, hacia 1982 se ubicaba en apenas el 32 por ciento. A fines de 1984 caduca la entonces vigente ley de coparticipación y el país careció de ley específica durante el trienio 1985/1987.-

En 1988 se sanciona la Ley N° 23.548 que estatuyó el “Régimen Transitorio de Distribución entre la Nación y las Provincias” cuya vigencia estuvo limitada a tres años. Esta ley estableció que del total de recursos nacionales recaudados el 42,34% sería retenido por el Gobierno Nacional y el 57,66% iría a las Provincias (54,66% de manera automática, 2% como fondo de recupero y 1% como aportes del Tesoro).-

El artículo 7 de dicha ley estableció que “el monto a distribuir a las Provincias, no podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento (34%) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tengan o no el carácter de distribuibles por esta ley”.-

Así, a partir de la Ley N° 23.548 las Provincias se aseguraron un piso mínimo legal de participación en la distribución del total de recursos que recaudaba la Nación. Este piso representó para las jurisdicciones provinciales una garantía de suma importancia. A partir del mismo se proyectó el funcionamiento estatal provincial, ya que al ser un porcentaje fijo podría variar con la recuperación económica de la Nación, traduciéndose en mejores ingresos recaudatorios para todos.-

La reforma constitucional de 1994 introdujo la coparticipación en el texto de la Carta Magna. El art. 75 inciso 2 estableció que “corresponde al Congreso Nacional aprobar una ley que asegure a las Provincias la automaticidad en las remesas de los impuestos coparticipados”.-

Asimismo, se establecieron criterios de distribución entre la Nación y las Provincias, distribución que según el texto constitucional “...contemplará criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.-

Este importante mandato constitucional está aun incumplido y así se puede explicar la actual concentración de los recursos en manos del Tesoro Nacional en desmedro de la totalidad de las Provincias.-

Por su parte, la cláusula transitoria sexta exigía la sanción de “Un régimen de coparticipación conforme a lo dispuesto en el inciso 2 del art. 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal”, antes de la finalización del año 1996. Manda constitucional también incumplida cuyas consecuencias agravan el panorama de las finanzas provinciales.-

La participación de las Provincias en relación a los recursos coparticipables, se ha reducido año tras año producto de la decisión del Ejecutivo Nacional y también de los sucesivos pactos fiscales que desde 1992 se han firmado en el marco de las continuas emergencias que vivió y vive nuestro país. Así, aquel piso del 34% hace años

que no se respeta, lo cual agrava la situación financiera de la mayoría de las Provincias que conforman la Nación Argentina.-

Esta realidad, combinada con los mas de diez años de postergación del nuevo esquema de coparticipación federal, ha distorsionado el juego político-económico entre la Nación y las Provincias erosionando en forma significativa la independencia económica de las mismas.-

Destaquemos que hoy se transfiere a favor de las Provincias un promedio de alrededor del 30% de la recaudación nacional, o sea el valor mas bajo de los últimos cincuenta años.-

La presente iniciativa ratifica la vigencia del piso de garantía del 34% en las transferencias que la Nación realice a las Provincias.-

Asimismo, se establece que la distribución del monto que resulte de computar la diferencia entre ese monto mínimo del 34% y la transferencia efectiva de recursos realizada a las jurisdicciones provinciales desde el mes de Enero de 1997 a la actualidad, será efectuada por la Nación conforme a los índices de distribución establecidos en el artículo 4 de la Ley N° 23.548, aplicando la correspondiente actualización.-

Según la mencionada Cláusula Transitoria Sexta de la Constitución Nacional reformada en 1994, el régimen de coparticipación conforme a lo dispuesto en el inciso 2 del art. 75 debía dictarse antes de la finalización del año 1996. Incumplido este mandato constitucional e ignorado, en los últimos años, el piso mínimo del 34%, se vuelve razonable la exigencia del cumplimiento de ese límite para computar a partir de allí los montos transferidos en menos a las jurisdicciones provinciales.-

De este modo, se da, también, cumplimiento a la manda constitucional prevista en la Cláusula Transitoria Sexta, según la cual “tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y (...) hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación”. -

Al respecto, es de destacar que, cuando la Cláusula Transitoria Sexta se refiere a la “distribución de recursos” no se refiere a valores nominales que pueden variar por múltiples razones sino que se refiere a valores porcentuales.-

Por lo tanto, constitucionalmente se impone la obligación de respetar la distribución de recursos vigente al momento de la reforma constitucional de 1994, que no es otra que la establecida en la Ley 23.548 que garantiza en su artículo 7 el piso mínimo a distribuir entre las Provincias adheridas, que no puede ser inferior al 34% de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tengan o no el carácter de distribuibles.-

Asimismo, el proyecto establece como facultad de las Provincias adheridas al régimen de Coparticipación federal la posibilidad de realizar compensaciones. Así, podrán computar los recursos no transferidos desde Enero de 1997 a la actualidad, como pago a cuenta del servicio de la Deuda Pública que cada una de ellas mantenga con el Estado Nacional.-

A este respecto, es imprescindible destacar la naturaleza asimétrica con la que se ha procedido en los últimos años respecto del tratamiento del endeudamiento público del Gobierno Nacional por un lado, y el de las Provincias por el otro. Las consecuencias derivadas de esta asimetría impactaron en forma significativa sobre las finanzas públicas de las jurisdicciones provinciales que se encuentran actualmente en un estado de asfixia financiera que apenas les permite hacer frente al pago de salarios y del servicio de la deuda.-

Finalmente, se establece un plazo de noventa (90) días desde la promulgación de la ley a fin que el Poder Ejecutivo Nacional dicte la reglamentación necesaria para dar cumplimiento a lo previsto en sus artículos 2 y 3, e informe a cada jurisdicción provincial los montos actualizados que resulten de computar la diferencia entre el monto mínimo establecido en el artículo 7 de la ley N° 23.548 y las transferencias de recursos efectivamente realizadas.-

Por los argumentos expuestos, solicito a los Señores Senadores de la Nación, la aprobación del Presente Proyecto de Ley.-

Pablo Verani.- Rubén Giustiniani.- Adolfo Rodríguez Saá.- María D. Sánchez. - Alfredo Martínez.- Oscar A. Castillo.- Luis P. Naidenoff.- Oscar A. Castillo.-Ernesto R. Sanz.- Juan C. Marino.- Delia Pinchetti de Sierra Morales.- María T. Colombo.- Emilio A. Rached.- Horacio Lores. - Samuel Cabanchik.- Sonia Escudero.-Carlos E. Salazar.- Juan A. Pérez Alsina.-Carlos Rossi. -