

O/N. 2021
M 11a
II

40405

ASESORAMIENTO A LA PROVINCIA DE SALTA EN COPARTICIPACION FEDERAL

INFORME FINAL



O/N 2021
M 11a
IV

CR. JORGE MAISANO

TEMARIO

1. Proyecto de Ley de prorroga de la Ley N° 23548 - sus modificatorias y reglamentarias - hasta el 31 de diciembre de 1998.

- Comentarios de la necesidad de este proyecto.
- Debate parlamentario.

2. Otros proyectos presentados

- Comentarios de los puntos mas importantes de cada proyecto.

PUNTO 1 - PROYECTO DE LA LEY -

Tal cual se fue perfilando en el informe anterior, inexorablemente avanzaba el tiempo que la Constitución Nacional había puesto para consensuar un nuevo proyecto de Coparticipación Federal, y la reticencia de los verdaderos protagonistas de esta historia no se encontraban para acordar las igualdades y superar las diferencias que sobre este tema aun existen.

La comisión especial avanzó hasta donde pudo. Puso la pelota en movimiento al principio del año 1996 con la organización, en el Senado de la Nación, de encuentros en los cuales fueron invitados a participar personalidades que conozcan de la materia y que expresaran el arco político, intelectual y profesional más amplio de nuestra sociedad.

En esta primera etapa, sin duda, se formó el arsenal dogmático por el cual forzosamente tendría que transitar la futura Ley que además fue abonado por proyectos que otros Senadores también presentaron y que sin duda traían el requerimiento de su provincia o región a la cual representan.

De alguna forma la opinión, aunque no la definitiva, de nuestras provincias también estuvo presente en la activa participación de los senadores en cada reunión de la comisión especial.

Pero siempre hubo un gran ausente - el socio mayoritario de esta sociedad que es la Administración Nacional - primero, por que al anterior equipo económico era imposible arrancarle una postura firme de lo que debería ser un proyecto definitivo.

Daba la sospecha que toda esta anarquía de relación financiera entre la Nación y las Provincias les convenía mas que una relación cristalina, simple y duradera.

Luego llego el mes de julio, momento en el cual se produce el cambio del equipo económico, y logicamente hubo dos o tres meses de reacomodamiento y este tema obviamente por ser tan “caliente” se lo mandó al freezer.

El presidente de la comisión especial, senador Emilio CANTARERO alertó de esta situación a sus pares y arranco una resolución donde se le solicitaba al ministro coordinador, ing. RODRIGUES, a que convoque a los señores gobernadores y al Gobierno Nacional para que en el menor plazo posible enunciaran sus posiciones definitivas al respecto y entonces si poder elaborar un proyecto con cierto grado de consenso como para poder abordar en el congreso la discucion definitiva.

Esta reunion solicitada nunca se dio. La comision especial tenia en carpeta algun proyecto en borrador como para ser debatido, pero necesitaba imperiosamente el paraguas protector de un acuerdo politico, tal cual lo manifiesta nuestra Constitución Nacional cuando dice que para dictar la nueva Ley convenio de Coparticipacion Federal debe ser hecha sobre la “base de acuerdos entre la Nación y las Provincias”.

Es necesario también decir que conspiraron contra la idea de tener una Ley definitiva durante el año 1997 la sancion de la Ley N° 24699 por lo cual se prorroga hasta el 31 de diciembre de 1998 el pacto fiscal II con lo cual principales variantes como el Iva, Ganancias y la seguridad social no se podian modificar y esto “encorsetaba” el 75% de la discusión sobre Coparticipacion Federal.

No obstante lo hasta aquí expuesto, el senador CANTARERO tambien prometio en el debate parlamentario que la comisión especial seguira trabajando en la elaboración de un proyecto de Coparticipacion Federal “nuevo y definitivo” que constituya un pacto solido que asegure a nuestras Provincias recursos suficientes asignados con equidad y que permita cumplir acabadamente con el mandato Constitucional.

El que suscribe este informe, y desde un punto de vista mas técnico que político, ademas de acompañar y coincidir con la exhortacion del senador CANTARERO es conciente de que si rapidamente no nos ponemos a trabajar seriamente entre todos los involucrados, tampoco en 1998 habra nuevo regimen.

Debatir esta Ley es nada mas y nada menos que marcar el rumbo de nuestras Provincias y de la Nación misma. Que tal vez tendra que ser concomitante con un nuevo sistema tributario. Es creer y ejercitar nuevamente el federalismo en la Argentina. Hay una deuda interna que hay que saldar, que no nos postergen mas la

discusión. No sigamos avanzando con dos países tan diferenciados. Ningun país se va a desarrollar definitivamente si cada provincia no encuentra su propio desarrollo.

Llegado el mes de diciembre con el panorama ya descripto, se presentaba un problema mayor. Si bien la Ley N° 23548 prevee que al llegar su vencimiento se podía producir su continuidad automática, algunos senadores a fin de evitar un vacío legal a partir del 1° de enero de 1997, hecho que ocurrió ya al vencimiento de la ex - Ley 20221 con nefastos resultados financieros para las provincias, propiciaron un proyecto de Ley de prórroga hasta el 31 de diciembre de 1998 de las disposiciones que establece la Ley 23548.

A continuación y con el fin de no desvirtuar o mal interpretar cualquier opinión de algún senador, se reproduce el debate parlamentario a que diera lugar el tratamiento del proyecto de Ley, hecho ocurrido el 11 de diciembre de 1996.

Es necesario aclarar que, no obstante la aprobación del presente proyecto de prórroga, la comisión especial sigue teniendo un proyecto de Coparticipación Federal. Cuyos principales datos numéricos fueron agregados en mi informe anterior. Que al no poderse debatir con funcionarios nacionales, provinciales y demás integrantes del honorable senado, al día de hoy se encuentra en el receso parlamentario, seguramente comenzara a agitarse nuevamente este tema, y entonces dicho proyecto podrá ser enriquecido con otros aportes de forma que le vayan dando el marco definitivo y sesgo abarcativo, desde lo conceptual, del espíritu que marca

nuestra Constitución en lo referente a la igualdad de oportunidades para los habitantes de nuestro país.

~~Sr. PRESIDENTE.~~ Corresponde considerar el dictamen de las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Asuntos Constitucionales en el proyecto de ley del señor senador Yoma por el que se prorroga hasta el 31 de diciembre de 1998 las disposiciones de la ley 23.548, sobre coparticipación federal, y sus modificatorias y complementarias.

Por Secretaría se dará lectura.

Sr. SECRETARIO (Piuzzi).— (Lee)



DICTAMEN DE COMISION

Honorable Senado:

Vuestras Comisiones de PRESUPUESTO Y HACIENDA y ASUNTOS CONSTITUCIONALES han considerado el Proyecto de Ley del Sr. Senador Jorge Raúl YOMA (S - 2578 / 96) prorrogando hasta el 31 de Diciembre de 1998 las disposiciones de la Ley 23548, sus modificatorias y complementarias, y , por las razones que dará el miembro informante os aconsejan la aprobación del siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

Artículo 1º.- Ratificase la vigencia de las disposiciones de la Ley N° 23548 , y sus modificatorias y complementarias con relación a los regímenes de coparticipación de recursos de origen nacional, que se enuncian en el Anexo I que se adjunta y forma parte de la presente.

Artículo 2º.- El Poder Ejecutivo Nacional en un plazo de 180 días de aprobada la presente, deberá coordinar con las provincias las condiciones y mecanismos necesarios para concretar el cumplimiento de los acuerdos celebrados con ellas no comprendidos en el Art. 1º de la presente.

Artículo 3º.- De forma.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 120 del Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores, el presente dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de las Comisiones, 10 de Diciembre de 1996

Dr. AUGUSTO J. M. ALASINO
SENADOR NACIONAL

Pinzio

Montenegro

Dr. JOSÉ ANTONIO POMERO CORRA
SENADOR DE LA NACION

Ing. CARLOS ALBERTO VERA
SENADOR DE LA NACION
PRESIDENTE DE LA COMISION
DE PRESUPUESTO Y HACIENDA

Branda

MAYA

Dr. ANGEL F. PARDO
SENADOR DE LA NACION

Ernesto Dubin

Figueroa

Dr. JOSE VILLER VERDE
SENADOR DE LA NACION

ALBERTO MAXIMO TELL
SENADOR DE LA NACION

CESAR RAO KARTHY
SENADOR DE LA NACION

Humada

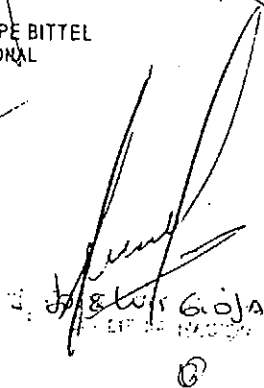
J. Sosa M. 11/96

Senado de la Nación

Ref. Expte. S-2578/96



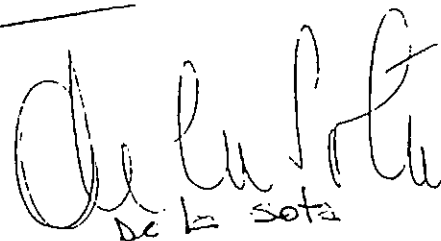
Esc. DEOLINDO FELIPE BITTEL
SENADOR NACIONAL



JUAN H. AGUIRRE LANARI
SENADOR DE LA NACION

JUAN H. AGUIRRE LANARI
SENADOR DE LA NACION

Massat



DE LA SOTA



EDUARDO MENEM
SENADOR NACIONAL

ANEXO I

a) Leyes :

Nº 23548
Nº 23906
Nº 23966
Nº 24049
Nº 24065
Nº 24073
Nº 24468
Nº 24621
Nº 24671

b) Decretos :

Nº 2456/90
Nº 879/92
Nº 1684/93
Nº 1802/93
Nº 206/94

c) Decretos-ley :

Nº 505/58

d) Pactos :

Ley Nº 24130, " Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales " suscripto el 12 de Agosto de 1992.

Decreto Nº 1807/93, " Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento " del 27 de Agosto de 1993.

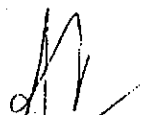
Ley Nº 24699, " Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento ", promulgada el 26 de Setiembre de 1996.

Sr. PRESIDENTE.— En consideración en general.

Tiene la palabra el señor senador Yoma.

Sr. YOMA.— Señor presidente: este proyecto no pretende suplir la obligación que tienen la Nación y las provincias, dada por la Cláusula Transitoria Sexta de la Constitución Nacional, de celebrar un convenio de coparticipación federal que establezca regímenes equitativos, tal cual lo marcan el artículo 75 y la cláusula transitoria ya mencionada de nuestra Carta Magna.

En efecto, ante el vencimiento del plazo legal y el no cumplimiento del mandato constitucional, se trata simplemente de la ratificación de la vigencia de la ley 23.548, y sus modificatorias y complementarias, para preservar los intereses de las provincias ante cualquier interpretación que violente el espíritu y la letra de la Cláusula Transitoria Sexta, que dice que tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias argentinas las relaciones, servicios y funciones, hasta el dictado de la norma que manda el texto



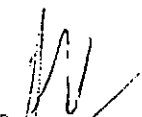
constitucional, con fecha perentoria el 31 de diciembre de 1996.

Por otro lado, el artículo 2° del proyecto establece un plazo de 180 días para que entre la Nación y las provincias debatan y consoliden los convenios que ^{de} hayan celebrado y que no figuren en el Anexo que se votará, en donde constan todas las leyes y pactos fiscales celebrados entre ellas que, en virtud de esta iniciativa, se prorrogarían hasta el 31 de diciembre de 1998.

De esta manera, se evita que un eventual vacío legal clausure la posibilidad de que las provincias puedan debatir en el futuro un nuevo régimen de coparticipación federal con la Nación.

Reitero que este proyecto de ley no pretende suplir una ausencia normativa sino que intenta preservar a las provincias de cualquier interpretación caprichosa acerca de la inexistencia eventual de una nueva legislación sobre coparticipación al vencimiento del plazo establecido por la Constitución.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor senador por Entre



Ríos.

Sr. LOPEZ.— Señor presidente: ayer, en la reunión de comisión, tuve oportunidad de hacer una observación muy somera acerca de la necesidad de estudiar la participación del gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires en el tratamiento de este proyecto de ley, porque al dejar de cumplir con la sanción de una nueva ley de coparticipación -una ley acuerdo-, estamos postergando la necesidad que tiene la ciudad de Buenos Aires de discutir su régimen coparticipable.

De todas maneras, no insistí en el tema, porque no tenía mayores elementos. Pero luego hice las consultas pertinentes con el jefe de ^{gobierno de} la ciudad y su secretario de Economía, y me pidieron que solicitara la inclusión del gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires en el artículo 2° del proyecto.

En consecuencia, si el dictamen que estamos considerando es el que poseo sobre mi banca, que tiene dos artículos, solicito se incluya


///

en su artículo 2° al gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires.

Sr. PRESIDENTE.— Para conocimiento de todos los señores senadores, el artículo 2° del dictamen dice así: "El Poder Ejecutivo Nacional en un plazo de 180 días de aprobada la presente, deberá coordinar con las provincias...". Y acá el señor senador por Entre Ríos propone agregar "y el gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires..."

Tiene la palabra el señor senador por Mendoza, de la Unión Cívica Radical.

Sr. GENOUD.— Señor presidente: como es habitual en nuestro bloque



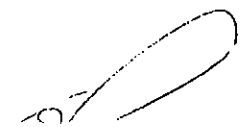
11 de diciembre de 1996

(Ruckauf-Genoud)

● ✓ bloque cuando se tratan leyes que tienen que ver con los sistemas de coparticipación de impuestos y los pactos federales, Cada senador tiene libertad de acción tanto en su exposición como en su voto, de tal modo que en algunos casos se ha dado ~~de~~ que a pesar de ser respetables las posiciones de los distintos colegas de la bancada, ha habido posiciones diferentes.

● En este tema, y a título personal, voy a votar negativamente el proyecto enunciado por el señor senador por La Rioja. Considero que es una norma que viene a poner un parche a una grave irregularidad de orden institucional que tiene como responsables a quienes ejercen la mayoría, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores.

Tenemos que discutir desde el punto cero cuáles son los




11 de diciembre de 1996

impuestos que integran la masa coparticipable, y de ese modo restituirle a dicha masa los millones de pesos que mediante decretos o leyes se han ido eliminando del cupo a distribuirse entre la Nación y las provincias. Una muestra de ello son los impuestos a los combustibles, que tienen que ser coparticipables y que por ley se decidió que no lo eran. O cuando se aumentó el I.V.A. del 18 al 21 por ciento, determinándose que el incremento del tres por ciento no se incorporaba a la masa coparticipable.

De tal modo, señor presidente, que al no disponerse de un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos, se han evaporado las esperanzas de muchas provincias argentinas de ubicar la discusión en el punto inicial, consistente en determinar cuáles son los impuestos que integran la masa coparticipable.

También se tiene que establecer cuál es el coeficiente o el porcentaje que le va a corresponder a la Nación y posteriormente




11 de diciembre de 1996

cómo va a ser la distribución secundaria, o sea qué porcentaje le va a corresponder a cada uno de los estados provinciales. Lamentablemente, esto no ha sido posible.

Además, señor presidente, con esta prórroga no solucionamos nada, porque la Constitución no solamente establece que debe dictarse una ley que consagre un nuevo régimen de coparticipación sino que también debe crearse un organismo federal de impuestos que controle la evolución del sistema. Hasta ahora no tenemos este organismo, ^{que,} que se basa en un precepto constitucional, ^{el} el cual por supuesto, ha quedado también incumplido.

Además, pese a las manifestaciones del señor senador radical por Entre Ríos, la prórroga de este régimen de coparticipación federal de impuestos mantiene excluidos de la distribución a la ciudad de Buenos Aires, a pesar de que otras cláusulas constitucionales también preveían expresamente que la ciudad de Buenos Aires ingresaba ^{re} al



11 de diciembre de 1996

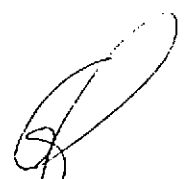
régimen de coparticipación como una provincia más.

Por estas razones, señor presidente, y a los efectos de no convalidar lo que considero una grave irregularidad institucional, voy a votar negativamente este proyecto.

Sr. PRESIDENTE.- Mientras se llama para votar en general, tiene la palabra el señor senador por Salta.

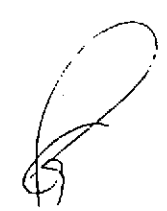
-Se llama para votar.

Sr. CANTARERO.- Señor presidente: es por todos conocido que por resolución de esta Cámara número 684/95 creamos una comisión ^{la} ~~que~~ ^{que} tengo el honor de presidir- para sancionar una nueva ley de coparticipación federal, corroborando lo que dijo el presidente de la bancada radical.



11 de diciembre de 1996

Había preparado un largo discurso ^{para} exponiendo los argumentos por los cuales esta comisión no pudo llevar a cabo su cometido. Quiero recordarle al señor presidente de la bancada radical que por resolución de esta cámara 2150/96 aprobamos el siguiente proyecto de comunicación: "Vería con agrado que el Poder Ejecutivo nacional, por intermedio de la Jefatura de Gabinete de Ministros, convoque a los señores gobernadores de las provincias a una reunión en carácter de urgente, con el objeto de acordar un régimen que permita dar cumplimiento a lo dispuesto en la cláusula transitoria sexta de la Constitución Nacional. A tal efecto, se sugiere que sean invitados a participar del encuentro, los miembros de la Comisión Especial de Coparticipación Federal de Impuestos del Honorable Senado de la Nación." ✓



12 de diciembre de 1996


(Ruckauf-Cantarero)

(Nación"

✓ Había preparado un largo discurso para este debate, pero en honor a la brevedad solicito que se inserte en el Diario de Sesiones, a fin de que los señores senadores tomen conocimiento de lo que pensar decir. (X)

Sr. PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor senador por Salta.

Sr. ULLOA.- Celebro que el señor miembro informante haya dicho que este proyecto de ley no reemplazará lo previsto en la Constitución. Tenía el temor de que se pretendiera que esta iniciativa -imperfecta, en cuya elaboración no hubo participación de las provincias, que no es una ley-convenio y que no responde al principio de que los recursos deben distribuirse en función de las responsabilidades de cada provincia- fuera considerada como la ley que manda la Constitución, con lo cual queda ratificado que vamos a




12 de diciembre de 1996

violar la Constitución, porque no la vamos a ~~hacer~~ sancionar.

Cuando se discutió el Pacto Fiscal, expuse varias razones para no aprobarlo. Precisamente, una de ellas fue ésta: que la Constitución mande que sancionemos una ley de coparticipación. Sostuve que con ello íbamos a "patear" sine die la sanción de esa ley. En el primer proyecto se hablaba de establecer esto hasta 1998. Si bien esta iniciativa no indica ningún plazo, nada me hace pensar que se va a sancionar durante los dos próximos años.

A su vez, es algo suficientemente conocido la gravedad que significa dejar de lado, lisa y llanamente, el mandato constitucional y la inequidad que implica mantener un régimen de distribución de la coparticipación federal que perjudica a las provincias. Se comenzó con un 66 por ciento para las provincias y el resto para la Nación. Después de 18 ó 19 instrumentos legales -leyes, decretos, decretos de necesidad y urgencia, pactos, etcétera- se ha invertido la relación de porcentajes: las provincias reciben el 40 por ciento, mientras que la Nación se queda con el 60. Si bien la Nación tiene importantes



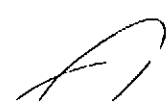
12 de diciembre de 1996

responsabilidades -entre ellas, el pago de la deuda externa-, delegó en las provincias la responsabilidad de atender a la gente. O sea, delegó en ellas la educación y la salud y, por ende, no tiene hospitales ni escuelas; sin embargo, observaremos en la ley de presupuesto que se asigna a los respectivos ministerios importantes sumas a favor de la Nación.

Señor presidente: con mucha preocupación asisto a la sanción de este proyecto de ley. Para ello, se nos presenta un hecho consumado: si no se aprueba, las provincias no van a recibir los fondos de coparticipación. Esto parece una exacción, casi parece un *chantaje*, dicho esto con profundo respeto. De cualquier manera, no puedo asumir la responsabilidad de apoyar esta iniciativa.

Sr. PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor senador por el Chaco de la Unión Cívica Radical.

Sr. LEÓN.- Señor presidente: el método que estamos por aprobar ha



12 de diciembre de 1996

significado hasta ahora una gran merma en el ingreso de las provincias, como decía el señor senador preopinante, que, el año pasado fue de alrededor de 3.800 millones de pesos. Por ello, solicito al señor senador Yoma que analice la posibilidad de que en lugar de establecerlo hasta fin de 1998 se lo determine hasta fin de 1997. En ese caso, tendremos un año de tiempo para elaborar la ley de coparticipación federal, tema que será analizado en la comisión que preside el señor senador por La Rioja. ¿Por qué prorrogar esto por dos años y no por uno, si en ese lapso se puede cubrir este bache constitucional?

Sr. PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor senador por Salta.

Sr. CANTARERO.- Señor presidente: algunos señores senadores han pronunciado discursos ^{en los que sostienen} sosteniendo que las provincias reciben menos recursos que antes. Al respecto, señalo que en 1990 el conjunto de las provincias argentinas recibió 4.800 millones, mientras que en 1997

12 de diciembre de 1996

van a recibir 11.865 millones. Es decir que este gobierno, pese a todos los discursos, aumentó casi tres veces los recursos de las provincias.

Sr. PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor senador por el Chaco de la Unión Cívica Radical. ✓

(Sf. LEÓN)-

11 de diciembre de 1996

(Ruckauf - León)

✓ Sr. LEON.- Tengo una estadística que indica que en comparación con lo que recibían antes, las provincias recibieron esta vez 3.800 millones de pesos menos.

Sr. PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor senador por Catamarca.

Sr. VILLARROEL.- Señor presidente: he participado de las reuniones de las comisiones que consideraron este proyecto, en las que he propuesto algunas modificaciones que han sido receptadas parcialmente.

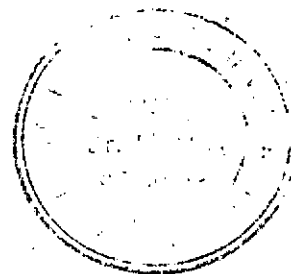
De todas maneras, quiero recordar -como alguna vez lo hizo el ex senador por Córdoba, doctor Cendoya- que la máxima latina del

11 de diciembre de 1996

fine | derecho romano, *necessitas care legis*, traducida popularmente como "la necesidad tiene cara de hereje", es la que me impulsa a prestar mi acuerdo para el proyecto que se está tratando. Ello porque, en definitiva, creo que ha quedado claro que nuestro propósito es evitar que después del 31 de diciembre, cuando venza el plazo de la cláusula sexta de la Constitución, a alguien se le ocurra afirmar que hay una laguna y no contamos con un régimen de coparticipación federal.

Por esa razón, y atendiendo además a que esa inclusión adelantada por el señor senador por Entre Ríos parece que cuenta con el consenso de la mayoría, mi voto será afirmativo.


Sr. PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor senador por San Juan.



11 de diciembre de 1996

Sr. GIOJA.- Señor presidente: esta aprobación que hacemos en nombre de las provincias argentinas -acordando en general con este proyecto de ley- de ninguna manera significa aprobar el detrimento de la masa de coparticipación que las provincias han venido sufriendo desde que está vigente esta ley. Incluso, en el Anexo I figuran leyes que se refieren, precisamente, a este tipo de modificación de la ley 23.548, a la vez que hay una -la 24.049- que expresamente esta Cámara ha modificado en su artículo 14, referido justamente a la distribución de los fondos en oportunidad de transferirse los servicios educativos y sanitarios a las provincias, con sanción por parte de este Senado. Quería dejar sentado solamente ese hecho.

Sr. PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor senador por La Rioja.



11 de diciembre de 1996


Sr. YOMA.- Señor presidente: el proyecto de ley en consideración requiere mayoría absoluta para su aprobación. Así que vamos a aceptar las observaciones y las propuestas de los señores senadores, teniendo en cuenta la necesidad de lograr un consenso que permita la mayoría necesaria a tal fin. Luego, en el tratamiento en particular, explicaremos la instrumentación de nuestra propuesta.

Sr. PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar en general.

-La votación resulta afirmativa.

Sr. PRESIDENTE.- En consideración en particular.

-Se enuncia y aprueba el artículo 1°.



11 de diciembre de 1996


-Se enuncia el artículo 2°:

Sr. YOMA.- Pido la palabra para efectuar una aclaración.

Sr. PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor senador miembro informante.

Sr. YOMA.- Señor presidente: ante la propuesta formulada por el señor senador López, debo señalar que no se puede incluir a la Ciudad de Buenos Aires en el artículo 1°, ya que en el régimen de la ley 23.548 no está incluida esa ciudad.

Sin embargo, respetando la letra y el espíritu de la Constitución reformada en Santa Fe, seguramente se puede incluir a esa ciudad en el artículo 2°, para que en el plazo de ciento ochenta días la Nación y la Ciudad de Buenos Aires celebren los acuerdos necesarios que



11 de diciembre de 1996

permitan comenzar a discutir la situación de ésta última.

En consecuencia, vamos a proponer dos modificaciones en este artículo, ~~de~~ que proponemos que quede redactado de la siguiente manera: "El Poder Ejecutivo Nacional, en un plazo de 180 días de aprobada la presente, deberá coordinar con las provincias, y la Ciudad de Buenos Aires en su caso, las condiciones y mecanismos necesarios para concretar el cumplimiento y la consolidación de los acuerdos celebrados con ellas no comprendidos en el artículo 1° de la presente."

mejor con la sanción

Es decir, agregamos a la Ciudad de Buenos Aires para coordinar con el Poder Ejecutivo las condiciones para el cumplimiento de los acuerdos a que se refiere el artículo, a la vez que incluimos las palabras "y la consolidación" luego de la palabra "cumplimiento".

ya

11 de diciembre de 1996


Sr. PRESIDENTE.- ¿Está de acuerdo, señor senador López?

Sr. LOPEZ.- Sí, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 2° con las modificaciones propuestas por el señor senador por Entre Ríos de la Unión Cívica Radical, aceptadas y redactadas por el miembro informante de la comisión.

-La votación resulta afirmativa.

Sr. PRESIDENTE.- Dejo aclarado para los taquígrafos que en cada una de las votaciones -en general y en particular- se han registrado cuarenta y un votos a favor y cuatro en contra.



11 de diciembre de 1996

-Se enuncia y aprueba el Anexo I.

-El artículo 3° es de forma.

● **Sr. PRESIDENTE.-** ^{sancionado} ~~aprobado~~ Queda ^{legislativo} el proyecto de ley. (1). Se comunicará a la Honorable Cámara de Diputados.

Se deja constancia ^{de} que el Anexo I se ha aprobado también por cuarenta y un votos a favor contra cuatro en contra. ✓

—
(1) Ver el Apéndice.

Señor Presidente:

Quisiera abordar este tema desde la perspectiva de la comisión especial de coparticipación de este Cuerpo, que presido desde el 19 de Marzo de 1996, fecha de su constitución.

La comisión especial - Creada por Resolución 684/95 - tiene como finalidad estudiar y considerar el proyecto de Ley Convenio que conformara el NUEVO RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE COPARTICIPACIÓN IMPOSITIVA, según lo dispone nuestra Constitución Nacional (Art. 75 Inc. 2 y Ciau Trans 5)

Dentro del plan de labor que planteáramos en su inicio, rescato dos puntos importantes.

1 - El primero de ellos consideraba primordial recabar la mayor cantidad de antecedentes posibles sobre la materia

2 - El segundo de ellos era la posibilidad de concretar una reunión con Señores Gobernadores de las Provincias, a efectos de conocer sus posturas en este sentido.

De este modo, iniciamos la preparación de 5 (cinco) paneles sobre coparticipación, que se concretaron durante los meses de Mayo y Junio del corriente año; con la presencia de destacados especialistas en la materia, representativos de todo el arco político e intelectual, inclusive la Comisión Federal de Impuestos.

Expusieron sus opiniones en dichas reuniones entre otros:

DANIEL ARTANA: Director de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas
(FIEL)

ENRIQUE BULIT GOÑI: Asesor de la Comisión Federal de Impuestos. Especialista en tributación.

CARLOS FERNÁNDEZ: Director Nacional de Coordinación Fiscal con las Prov. Ministerio de
Economía.

RAFAEL GONZÁLEZ: Intendente de la Ciudad de Resistencia, Prov. del Chaco.

JORGE MACON: Profesor titular de la Cátedra de Finanzas Públicas Facultad de Ciencias
Económicas.

ALBERTO PORTO: Director del Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas
de La Plata, Prov. de Bs. As.

Dr. JOSÉ OSVALDO CASAS: Asesor Jurídico de la Comisión Federal de Impuestos.

C.P.N. EDUARDO JORGE MACRI : Representante titular de la Provincia de Entre Ríos.

Presidente de la Comisión Federal de Impuestos.

Dr. JUAN ANTONIO ZAPATA : Secretario de Asistencia para la reforma económica provincial.
Representante titular de la Nación ante la Comisión Federal de
Impuestos.

Dr. ARNALDO BOCCO: Jefe del equipo económico del FREPASO.

Dr. MARIO BRODERSOHN: Ex Secretario de Hacienda de la Nación (1985/1987), presidencia del Dr.
Raúl R. Alfonsín.

Dr. CARLOS MELCONIAN: Ex funcionario del Bco Central de la Rep. Argentina. Director de M&S
Consultores.

Dr. JORGE REMES LENICOV: Ministro de Economía del gabinete del Dr. Eduardo Duhalde,
Provincia de Buenos Aires.

DR. HORACIO ARCE: Profesor de Derecho en Finanzas Públicas Universidad de Belgrano.

DR. ORLANDO BRACELI: Ex Presidente de la C.F. de Impuestos. Ex Ministro de Hacienda, Prov. de
Mendoza.

DR. OSCAR CETRANGOLO: Asesor en la HCD de la Nación y Fundación Ctro de Estudios para el Car
Estructural.

DR. RAÚL CUELLO: Ex Director Gral DGI Ex Secretario de Ingresos Públicos. Comisionado de la
Gobernación de Salta.

DR. PEDRO FRÍAS: Profesor Emérito de la Universidad de Córdoba. Presidente Honorario de
la Academia de Derecho de Córdoba y Miembro de la Academia Nacional de
Ciencias Morales y Políticas.

DR. FEDERICO LANNES: Asesor Sra. Senadora Olijela del Valle Rivas. Ex Ministro de
Economía en las Provincias de Tucumán y Santiago del Estero

DRA. MARÍA EMILIA FREIRE - Dra. en Economía de la Universidad de California, Berkeley.
Profesional del Banco Mundial desde 1.980. Economista Senior,
Dpto. Países, Área Modernización del Sector Público.
Especialista en asuntos vinculados al sector financiero-público
de Argentina y Brasil.

DR. PATRICIO MILLAN - Dr. y Master en Economía en las Universidades de Harvard y
Boston. Representante residente del Banco Mundial en
Argentina desde 1.993. Anteriormente asesor del Vicepresidente
Ejecutivo del BID, Jefe de la Of. Evaluación de Operaciones y
Jefe Economista de la Div. Energía e Inst. Financiero -
Industriales.

Los criterios expresados por los panelistas, conformaron varios informes que fueron entregados
oportunamente a todos los Sres. Senadores y se encuentran aun a disposición, para quienes
quisieran consultarlos.

No sería justo, si no resaltara en este punto, la inapreciable y permanente participación de los
Sres. Senadores; tanto por su presencia en los paneles, como por lo valioso de las propuestas y
opiniones vertidas y aun, por su permanente a la Comisión Especial de Coparticipación federal de
Impuestos.

Lo antedicho permitió a la Comisión contar con fundamentos teóricos en los que basara sus
recomendaciones al cuerpo para la futura Ley.

Considerando ahora el segundo punto se solicitó oportunamente, una convocatoria urgente para
una reunión con los Sres. Gobernadores, mediante nota cursada al Señor Jefe de Gabinete de
Ministros y a través de un Proyecto de Resolución de este cuerpo. Idéntica nota y con la misma
finalidad, se dirigió posteriormente al Ministro del Interior Carlos Corach.

Hasta el momento no se obtuvo oficialmente, la opinión del Gobierno federal ni de los Sres.
Gobernadores de las Provincias.

Por lo tanto, la Comisión Especial de Coparticipación Federal de Impuestos, ha cumplido los
pasos necesarios para elaborar un anteproyecto de Ley. Pero, para la sanción de la nueva Ley
Convenio, no debemos olvidar que la Constitución es clara al señalar que la misma, debe dictarse

sobre la "Base de acuerdos entre la Nación y las Provincias" y que tales acuerdos no se han producido hasta el momento. Por lo cual la mora no es imputable al Congreso.

Finalmente Señor Presidente, como miembro de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, suscribo el dictamen elaborado por el Proyecto presentado por el Señor Senador por La Rioja, por entender que el espíritu movilizador de esta propuesta, no es otro que agilizar el trámite que posibilite la concreción de una ley definitiva de Coparticipación Federal.

Para concluir, como Presidente de la Comisión Especial de Coparticipación Federal de Impuestos que seguiremos trabajando en la elaboración de un proyecto de coparticipación **"Nuevo y Definitivo"**, que constituya un pacto sólido, que asegure a nuestras provincias recursos suficientes asignados con equidad y que permita cumplir acabadamente con el mandato Constitucional.

Nada más.

- 15.—Tolomeo y Rivadere: de resolución. Solicitar al Poder Ejecutivo disponga adoptar las medidas tendientes a que las emisoras de radio y televisión den fiel cumplimiento a lo dispuesto en el inciso c) del artículo 72 de la ley 11.723, con relación a la reproducción de composiciones (7.272-D.-96). (Comunicaciones y Legislación General.) (Página 8091.)
- 16.—Natalé: de resolución. Pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre el convenio celebrado entre el Estado nacional (Ministerio de Defensa) y la empresa Inversiones y Servicios S.A. para servicios de aeropuertos, y otras cuestiones conexas (7.276-D.-96). (Defensa Nacional y Transportes.) (Página 8091.)
- 17.—Irrazábal y otros: de ley. Régimen de anticoncepción preventiva en la mujer (7.277-D.-96). (Acción Social y Salud Pública, Familia, Mujer y Minoridad y Legislación General.) (Pág. 8092.)
- 18.—González Caviola: de resolución. Solicitar al Poder Ejecutivo disponga la derogación del artículo 5º del decreto 1.245/96, que desvirtúa la esencia de la ley 24.714 de asignaciones familiares (7.282-D.-96). (Legislación del Trabajo y Previsión y Seguridad Social.) (Pág. 8094.)
- 19.—Lafferrière: de resolución. Solicitar al Poder Ejecutivo disponga implementar el dictado del primer año de cinco carreras de la Universidad Nacional de Entre Ríos, en la ciudad de Villaguay (7.283-D.-96). (Educación.) (Pág. 8095.)
- 20.—Melogno y otros: de resolución. Solicitar al Poder Ejecutivo disponga el dictado de un decreto de auxilio a los productores laneros patagónicos, y otras cuestiones conexas (7.284-D.-96). (Agricultura y Ganadería, Economías y Desarrollo Regional y Presupuesto y Hacienda.) (Pág. 8095.)

I

SENADO

1

Buenos Aires, 11 de diciembre de 1996.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de ley que paso en revisión a esa Honorable Cámara:

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1º — Ratifícase la vigencia de las disposiciones de la ley 23.548, y sus modificatorias y complementarias con relación a los regímenes de coparticipa-

ción de recursos de origen nacional, que se enuncian en el anexo I que se adjunta y forma parte de la presente.

Art. 2º — El Poder Ejecutivo nacional, en un plazo de 180 días de aprobada la presente, deberá coordinar con las provincias y la ciudad de Buenos Aires, en su caso, las condiciones y mecanismos necesarios para concretar la consolidación de los acuerdos celebrados con ellas no comprendidos en el artículo 1º de la presente.

Art. 3º — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Saludo a usted muy atentamente.

CARLOS F. RUCKAUF.
Edgardo R. Pluzzi.

—A la Comisión de Presupuesto y Hacienda.

II

DIPUTADOS

2

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1º — El Poder Ejecutivo nacional dispondrá el traslado de los restos mortales de los caciques Calfucurá y Mariano Rosas, que actualmente se encuentran depositados en el Museo de Ciencias Naturales de La Plata "Florentino Ameghino".

Art. 2º — Los restos de los caciques Calfucurá y Mariano Rosas serán depositados en el museo que la Secretaría de Cultura de la Provincia de La Pampa determine.

Art. 3º — En el momento de cumplirse con lo ordenado en el artículo anterior se rendirá a los caciques Calfucurá y Mariano Rosas los honores que se establezcan en el decreto reglamentario.

Art. 4º — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Fernando W. Maurette. — Jorge R. Matzkin. — Juan C. Suárez. — Marta E. Cardoso. — Amalia E. Gudño. — Rodolfo M. Gazia.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El araucano Calfucurá y el ranquel Mariano Rosas fueron personajes centrales en la historia pampeana. Calfucurá, desde su toldería en Salinas Grandes, manejó miles de hombres y hablaba de igual a igual con Juan Manuel de Rosas, Urquiza y Mitre. Calfucurá reunió, bajo un mando único, a los tehuelches, mapuches y ranqueles, llegó desde Chile en 1834 y atacó al cacique vorogano Mariano Rondeau —hombre de Rosas—, estableciéndose en sus tierras, cerca de la laguna Masallé, en Salinas Grandes.

Desde entonces y hasta su muerte en 1873, Calfucurá fue el jefe de la Confederación de Salinas Grandes. Esta fue la mayor organización tribal de la época, en-

PUNTO 2
PROYECTOS PRESENTADOS

PROYECTOS PRESENTADOS

SENADOR	MASA COPARTICIPABLE	DISTRIBUCION PRIMARIA	DISTRIBUCION SECUNDARIA	COMISION FEDERAL DE IMPUESTOS	OBSERVACIONES																
AVELIN	Todos los Impuestos directos e indirectos. Exepción: Derecho de Importación y Exportación	1/3 Nación 2/3 Provincias <ul style="list-style-type: none">61,66% directo y automático5,00% Fdo. Solidaridad	Prorrrateadores <ul style="list-style-type: none">PoblaciónPerdida PoblaciónDispersión Demográfica	Administra el 5% Administra y Controla el Régimen: <ul style="list-style-type: none">RecaudaciónDistribuciónConflictosFiscaliza Ejecución	No especifica proporciones en la Distribución Secundaria. La participación de Pcias., 66,66% pareciera un poco alta ante las actuales circunstancias.																
PELLIN	Todos los Impuestos Nacionales. Exepción: <ul style="list-style-type: none">Der. Importación y exportación.Imp. y Contrib. según nómina salarial	<table><tr><td>AÑO</td><td>Nación</td><td>Pcia.</td><td>ATN</td></tr><tr><td>1977</td><td>43,72</td><td>55,28</td><td>1,00</td></tr><tr><td>1998</td><td>41,86</td><td>57,14</td><td>1,00</td></tr><tr><td>1999</td><td>39,00</td><td>60,00</td><td>1,00</td></tr></table>	AÑO	Nación	Pcia.	ATN	1977	43,72	55,28	1,00	1998	41,86	57,14	1,00	1999	39,00	60,00	1,00	Prorrrateadores <ul style="list-style-type: none">Población 65%Brecha de Desarrollo 25%Densidad de Población 10% ⇒ Brecha: Superv. Infantil Poblac. S/NBI Calidad Vivienda Nivel Educativo Sec. y Univ. Poblac. Mayor de 14 años Relación PBI Distrib Pcial y PBIN	Administrara el ATN Se ratifica su vigencia	Utiliza el gradualismo en la Primaria. Restablece la estructura de la ex ley 20221, incorporándole parámetros sociales. Incorpora a las Pcias. en la estructura de la DGI Establece una garantía de la Cop. Fed. a Pcias. no menor al 40% de la recaudación tributaria nacional (Ex Imp. al Trabajo) Incluye a la MCBA como una Pcia. mas, sacando su participación, 5,91%, de la parte que le corresponde al conjunto de provincias. Acá se advierten dos errores: <ul style="list-style-type: none">Se le da a la MCBA un participación excesivamente alta.Su participación debería ser extraída de la nación, tal cual ocurre ahora y en el pasado.
AÑO	Nación	Pcia.	ATN																		
1977	43,72	55,28	1,00																		
1998	41,86	57,14	1,00																		
1999	39,00	60,00	1,00																		
¹ FIGUEROA, YOMA, BAUN, DE LA SOTA, COSTANZO, RIVAS, VERNA ,ETC.	No emite opinión	No emite opinión	No emite opinión	No emite opinión	Presenta un esquema innovador. Propone una Distribución Directa y automática a los Municipios en razón de las respectivos regímenes de coparticipacion municipal. El remanente iría a la Pcia. Estipula el PEN reglamentara esta ley 30 días después a la promulgación y la aplicación se hará 60 días después.																

¹ **Comentario:** Este esquema resulta impracticable en las actuales circunstancias. Si el objetivo es que los fondos lleguen a los municipios se podría tomar esa garantía en la misma ley, pero siempre girando los fondos en primer termino a las provincias

Ello así, por cuanto ha producido un verdadero vaciamiento de las estructuras de elaboración y formulación de políticas en materia de seguridad pública que había establecido la ley 24.059 de seguridad interior en el Ministerio del Interior, transfiriéndolas a la secretaría en cuestión, sin que ésta haya asumido — como no podía hacerlo — tal responsabilidad.

Se ha producido así un verdadero divorcio entre las elaboración de políticas por parte del Ministerio del Interior, y su ejecución en cuanto a los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad compete por parte de la expresada secretaría. Resulta necesario encarar su integración, transfiriendo a la secretaría de marras al ámbito jurisdiccional del Ministerio del Interior.

Cabe por lo expuesto requerir al Ministerio del Interior que asuma en plenitud sus responsabilidades en materia de seguridad pública.

Tendiendo a ello presento este proyecto, para el que pido el apoyo de mis pares.

Antonio T. Berhongaray.

— A la Comisión de Interior y Justicia.

10

Proyecto de declaración

El Senado de la Nación

DECLARA:

Que al cumplirse el día 24 de marzo de 1996, 20 años de producido el golpe de Estado militar que suspendió la continuidad de nuestra vida republicana, vería con agrado que el Poder Ejecutivo nacional, a través del Consejo Federal de Educación, instituya como "Día Nacional de la Memoria", el 24 de marzo de cada año. Realizándose jornadas especiales de reflexión sobre el significado y consecuencias de la interrupción de la vida institucional democrática, y la instalación de la dictadura militar más desquiciadora de nuestra historia republicana.

Graciela Fernández Meijide. — Mario A. Losada. — Cristina Fernández de Kirchner.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Este proyecto de declaración intenta básicamente revitalizar y salvaguardar la memoria de los argentinos, especialmente la de los niños y jóvenes que se encuentran transitando en este momento los diversos procesos que hacen a la institución educativa.

El próximo 24 de marzo se cumplirán 20 años desde la instalación de la dictadura militar más trágica de nuestra historia, que no sólo privó a todos los ciudadanos del libre ejercicio de sus derechos más elementales y democráticos, costando miles de vidas humanas, sino que constituyó un verdadero retroceso en materia de libertades y conquistas sociales, vulnerándose los derechos individuales y colectivos.

Podemos decir, sin temor a equivocarnos, que aún hoy, a 20 años de aquella lacerante jornada, seguimos

sufriendo las consecuencias de ese terrorismo de Estado hipócrita y oculto.

Si bien es cierto que el informe de la Conadep y el juicio a las juntas militares representaron los hechos más didácticos, en materia de esclarecimiento de todo lo vinculado al terrorismo de Estado a partir de 1976, debemos afianzar mediante la educación el sentido de la frase "Nunca más". Es por ello que nuestro objetivo es entonces lograr, a través del establecimiento del "Día de la Memoria", la estimulación al ejercicio reflexivo de lo que nunca más debe suceder, pues un país que no reflexiona y que no recuerda, está condenado al oscuro limbo del olvido, pudiéndose lamentablemente volver a repetir los pasajes más desgraciados de su historia.

Tener presente este día, más allá de su trascendencia, resulta actualmente muy didáctico, sobre todo cuando en estos días, lo que está en juego es nada más ni nada menos que la real independencia del poder que dirime los conflictos individuales, y entre el individuo y el Estado, es decir, el Poder Judicial. Una independencia que actualmente se vería seriamente en peligro, de aprobarse toda una pléyade de leyes tendientes a garantizar una fuerte hegemonización del poder por parte del Ejecutivo.

Una sociedad que pretende erigirse como República plena, no puede efectuar ningún tipo de renunciamento en lo que a equilibrio de poderes institucionales respecta, pues esto conlleva lamentablemente a la pérdida de la credibilidad en las instituciones democráticas, luego al distanciamiento y por último su abatimiento por parte de quienes la integran.

Graciela Fernández Meijide. — Mario A. Losada. — Cristina Fernández de Kirchner.

— A la Comisión de Educación.

11

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados...

Artículo 1° — Establécense los siguientes objetivos y procedimientos, para la conformación del proyecto de ley de régimen de coparticipación federal de recursos tributarios, conforme lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 75 de la Constitución Nacional:

- a) La ley respectiva tendrá como fin el descentralizar los instrumentos económicos distribuyéndolos en las provincias y como objetivo el explicitar todas las transferencias que se realizan a las jurisdicciones provinciales;
- b) La ley respectiva deberá tener opinión obligada de la Comisión Federal de Impuestos, quien trasladará los antecedentes de la misma a la Conferencia de Ministros de Hacienda para su definición, la que elevará el proyecto de ley respectivo al Congreso de la Nación.

Art. 2° — Determinanse las siguientes pautas a respetar en la elaboración del proyecto de ley de régimen

de coparticipación federal, citado en el artículo 1° de la presente:

- a) La masa coparticipable será integrada por todos los impuestos directos e indirectos nacionales, con excepción de los derechos de importación y exportación y de los que la Nación imponga en sus distritos federales;
- b) La distribución primaria se efectuará en la proporción de dos tercios para las provincias y de un tercio para la Nación. Los dos tercios de las provincias se dividirán en 61,66% a transferirse en forma automática a las jurisdicciones y en 5% para integrar un Fondo de Solidaridad para las mismas;
- c) El Fondo de Solidaridad creado, será administrado por el Consejo Federal de Inversiones;
- d) La distribución secundaria se concretará conforme a índices establecidos por los parámetros de población, pérdida de población y dispersión demográfica;
- e) La Comisión Federal de Impuestos, u organismo fiscal federal que lo reemplace, tendrá entre sus tareas la administración y control del régimen tributario, la recaudación, distribución y resolución de conflictos y la fiscalización de la ejecución de lo establecido en la presente.

Art. 3° — La ley 23.548 reasumirá su vigencia total a partir del 1° de enero de 1997 y hasta que sean alcanzadas las condiciones de aplicación de lo establecido en el primer párrafo de la disposición transitoria del artículo 75 de la Constitución Nacional.

Art. 4° — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Alfredo Acelin.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

El presente proyecto de ley se basa en una serie de consideraciones que abarcan la problemática del sistema de coparticipación federal de impuestos en la Argentina.

A los efectos de ordenar la exposición de estas ideas, las mismas se agrupan en nueve temas: Conceptos y definiciones, el federalismo político, el federalismo fiscal, el sistema tributario argentino, los pactos fiscales, las reformas constitucionales, las influencias sectoriales, el desafío nacional y la instrumentación legal.

1. Conceptos y definiciones

La Constitución Nacional en su artículo 1° expresa: "La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal". Con ello culminó todo un proceso histórico de búsqueda del perfil definitivo de la organización política de nuestro país.

Por definición se aplica federal a aquel sistema de varios estados que, rigiéndose cada uno por leyes propias, están sujetos en ciertas cosas a las decisiones de un gobierno central. El Estado federal entonces se constituye con la unión de varios Estados, que deciden integrarse en una organización política superior que los comprende, coexistiendo autónomamente dentro de esa unidad. Su coordinación se delimita mediante la asigna-

ción al Estado federal de determinadas competencias, que se ejercen sobre todo el territorio del país y la asignación a los Estados de potestades a ejercer en sus respectivos territorios, en todas aquellas materias no atribuidas a la organización superior.

Este tipo de construcción jurídica presenta como principal dificultad, el deslindar competencias entre los dos niveles de gobierno que lo componen. Al celebrarse la unión, los Estados miembros ceden una parte de su soberanía al gobierno federal y se reservan la competencia en otras materias en las que conservan su independencia. En este sistema político-institucional hay entonces que articular y defender los intereses, necesidades y puntos de vista, de unidades territoriales menores, dentro del marco de una organización política superior, cuyos objetivos esenciales son también superiores a las mismas. El sistema federal significa en realidad la permanente búsqueda del equilibrio entre los poderes de las organizaciones menores y los de la estructura política superior.

Pero una cosa es la letra de la Constitución y otra su aplicación concreta.

Todos los países de estructura federal definida legalmente, tienden hacia la centralización del poder, lo que lleva a que la forma federal como organización política se desdibuje un poco cada vez más.

Bidart Campos en su "Derecho Constitucional" afirma: "El federalismo instaurado en el texto de 1853 ha sufrido crisis a través de los tiempos. El texto es idéntico, pero la realidad ha cambiado la fisonomía de la federación y es un hecho visible que nuestro federalismo está en decadencia, debido a la concentración monstruosa en la capital, a la constitución geográfica, al factor económico y financiero, a la organización de los partidos con sentido unitario y a las prácticas corrompidas de las intervenciones federales".

Fuentes bibliográficas: Ramella Pablo A. *Replanteo del federalismo*, 1971. Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas. *Coparticipación federal de ingresos tributarios*, 1988.

2. El federalismo político.

El federalismo argentino fue la consecuencia de un largo proceso de cruentas luchas entre unitarios y federales.

Las corrientes federales surgieron en distintas zonas y épocas, cuando el poder central se mostró incapaz de cumplir con la tarea histórica de constituir un país libre con gobierno y espíritu soberano. La lucha por la forma del Estado y el sostenimiento de una política independiente, lo fue por la necesidad de llevar adelante en una determinada región declarada autónoma, los objetivos nacionales en los que el poder central fracasaba. Es decir, primero surgió la autonomía política y después se fundamentó la política federal. Las provincias tuvieron intervenciones en ese escenario nacional a partir del 25 de mayo de 1810.

Ya en el campo de la discusión federal y desde el punto de vista de las economías de las provincias, el conflicto con Buenos Aires era principalmente por el monopolio que ésta ejercía sobre el único puerto del país.

y secundariamente era una disputa por las rentas de la aduana respectiva.

"La federación significaba —sostenía Alberdi— la resistencia de las provincias a la conquista que Buenos quería ejercer sobre ellas. La unidad era la pretensión de ésta de alcanzar para sí sola el gobierno de las otras provincias".

Bartolomé Mitre por su parte dice: "El partido federal que había tenido su origen en el odio a la capital, representaba más bien que un orden de ideas, un sistema de hostilidad contra Buenos Aires".

La supremacía indudable del puerto de Buenos Aires, signó en buena medida el destino de la República como organización política, porque fue la llave de entrada al país dada su situación estratégica. El tuvo entonces un papel preponderante en las relaciones financieras entre Nación y provincias, y en ella el impuesto aduanero tuvo gran importancia y la sigue teniendo.

"La problemática argentina ofrece al observador crítico los frutos y consecuencias de una doble colonización. La primera, externa, resulta de nuestra condición de país dependiente y subdesarrollado, sujeto a la hegemonía de los países centrales. La segunda, interna, resulta productora de la sujeción del grueso de las provincias argentinas a un centro privilegiado, constituido por la ciudad-puerto de Buenos Aires, el cinturón industrial y la pampa húmeda, que acumulan el 20 % del territorio, casi el 80 % de la riqueza nacional y el 70 % de la inversión pública".

El desarrollo del federalismo en nuestro país se ha caracterizado entonces por los siguientes aspectos: 1º) Temor de las provincias de ser avasalladas por Buenos Aires que tomaba decisiones para defender los intereses económicos del puerto, lo que hizo nacer recelos y resentimientos contra el centralismo que las absorbía; 2º) Defensa del interior por los caudillos, que se apoyaban en el principio de esencia republicana de que debe respetarse la opinión y voluntad de los pueblos.

Nacía ya para aquellos tiempos el presentimiento, transformado después en convicción, que el federalismo político es inalcanzable si no se apoya en un verdadero federalismo económico.

El unitarismo o la federación, es decir, la centralización o la descentralización, he aquí la alternativa inextinguible en toda la historia de la revolución rioplatense.

Con la batalla de Pavón, el posterior Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos y la reforma consiguiente de la Constitución Nacional de 1853, ocurrida en 1860, se terminó aquella lucha entre unitarios y federales en los campos de batalla.

Fuentes bibliográficas: Ramella, Pablo A., *Replanteo del federalismo*, 1971.

La Rosa, Ricardo E., *Coparticipación federal de impuestos: causa, origen, evolución y validez del sistema*, 1979.

Torres, M. Ramón, *Unitarios y federales en la historia argentina*, 1986.

Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, *Coparticipación federal de ingresos tributarios*, 1988.

Masnatta, Héctor, *Hacia la reforma constitucional*, 1993.

3. El federalismo fiscal

Pero la concentración cada vez mayor del poder en Buenos Aires, en manos del gobierno central, hizo surgir de nuevo la reacción del interior. Esta confrontación se siguió dando de una u otra forma y justamente la coordinación en la distribución de los recursos tributarios fue una de ellas.

La Nación Argentina fue constituida por la voluntad de jurisdicciones autónomas preexistentes a la primera. De ello deriva que las provincias tengan la generalidad de las facultades tributarias y conserven todo el poder no delegado por la Constitución al gobierno federal (artículo 104); en cambio la Nación sólo tiene las facultades que resulten de dicha delegación. En consecuencia, las provincias tienen un poder tributario originario y la Nación un poder tributario derivado.

De los artículos 4º, 67, 104 y 108, de la Constitución Nacional, surge la delimitación de potestades tributarias de la Nación y las provincias. Corresponden a la Nación: a) Impuestos indirectos externos (a la importación y exportación) con carácter exclusivo y permanente (artículos 4º, 9º, 67 inciso 1 y 108); b) Impuestos indirectos internos (al consumo, IVA, etcétera), concurrentes con las provincias y en forma permanente; c) Impuestos directos (a las ganancias, a los activos, etcétera), con carácter transitorio y bajo las circunstancias del artículo 67 inciso 2. Corresponden a las provincias: a) Impuestos indirectos internos (al consumo, IVA, etcétera), concurrentes con la Nación y en forma permanente; b) Impuestos directos (ganancias, activos, inmobiliarios y otros), en forma exclusiva y permanente, salvo que la Nación haga uso de la facultad del artículo 67 inciso 2.

Como se puede apreciar en la enumeración precedente, las provincias tienen más potestades tributarias que la Nación respecto de los impuestos de mayor recaudación. A la Nación le correspondían como facultad exclusiva sólo los derechos aduaneros sobre los impuestos de importación y exportación y a las provincias los impuestos directos a la producción y al consumo, contribución territorial y patentes, con la posibilidad de concurrencia en los impuestos indirectos y en los directos bajo ciertas condiciones.

Y esto debe ser así porque "las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal" (artículo 104) y "...no ejercen el poder delegado a la Nación" (artículo 108).

La Constitución Nacional de 1853, consagró entonces la separación de las fuentes entre el Estado nacional y los estados provinciales.

Para comprender el porqué de los conflictos aludidos entre el Estado nacional y las provincias, es necesario analizar el poder tributario cedido por éstas a aquel, a través de la interpretación que a lo largo de los tiempos se le ha dado a los textos constitucionales pertinentes.

Fuentes bibliográficas: Jarach, Dino, *Coparticipación provincial en impuestos nacionales*, 1966.

Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, *Coparticipación federal de ingresos tributarios*, 1988.

Maratta, Juan G., *Sistema tributario argentino con la Constitución actual*, 1994.

4. El sistema tributario argentino

Los primeros cambios fiscales producidos a partir de 1853, lo fueron motivados por dos crisis, las de los años 1890 y 1930.

La crisis de 1890, que hizo disminuir en gran medida los recursos aduaneros, coincidió con el nacimiento de los impuestos internos al consumo, contrapuestos a los impuestos al consumo que ya correspondían a las provincias. En el debate de la ley 2.774, en 1893, el ministro Terry sostuvo que aquellos eran de los impuestos internos, previstos y autorizados a la Nación en el artículo 4° de la Constitución Nacional, que enumera los recursos ordinarios del Estado federal. En las provincias ya existían estos gravámenes al consumo, con lo que se provocó de esta manera la doble y aun múltiple imposición.

Esta cuestión es agravada por la creación de nuevos impuestos provinciales. Comenzaron incluso las contiendas judiciales. En 1927, un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación dirime la controversia al sostener que tratándose de impuestos indirectos, tanto la Nación como las provincias pueden establecerlos en ejercicio de facultades concurrentes y sin incompatibilidades constitucionales. No obstante este fallo de la Corte, hay autores que siguen opinando que la ley nacional que gravó con impuestos internos es inconstitucional, dado que las provincias por el artículo 104 de la Constitución Nacional conservan todo el poder no delegado y las mismas no delegaron ese poder de imposición. En ese sentido, autores como Bielsa, sostienen que las facultades o poderes concurrentes no se conciben en el orden jurídico.

En resumen, las provincias ya aplicaban impuestos indirectos (internos) al consumo, cuando en 1890 la Nación los puso en vigencia por primera vez para hacer frente a la grave crisis económico-financiera de la época, provocando una anarquía tributaria total tanto a las provincias que lo aplicaban como al gobierno nacional, sin que pudiera ser declarada inconstitucional, pues la interpretación del propio texto legal lo generaba al permitir las facultades concurrentes.

Así el mapa tributario pasó del sistema de separación de fuentes, a un sistema de separación y concurrencia a la vez.

Ante la crisis mundial de 1930, en donde nuevamente se produjo una gran baja en los recursos financieros del Estado nacional (impuestos aduaneros), se echó mano del artículo 67 inciso 2 de la Constitución Nacional, estableciendo por tiempo determinado impuestos directos a las transacciones (luego ventas) y a los réditos (hoy ganancias), entre los años 1931 y 1932 y durante un lapso de cuatro meses. La imposición de contribuciones directas es una facultad propia de las provincias, pero fue utilizada por la Nación a partir de 1930, avasallando esta propiedad y desnaturalizando la cláusula constitucional de "tiempo limitado", porque por sucesivas prórrogas estos impuestos aún prosiguen en la actualidad.

Al restablecerse el gobierno constitucional, el Congreso Nacional aprobó a fines de 1934 y con vigencia a partir de 1935, un reordenamiento del sistema tributario a través de la sanción de tres leyes: 12.139 (impuestos internos); 12.143 (impuestos a las ventas) y 12.147 (impuestos a los réditos). Con estas leyes aparecieron los regímenes de participación impositiva en la escena de las

finanzas públicas, sucediendo al sistema de separación y concurrencia precedente.

En la década de 1930 entonces, contemporáneamente con la implementación de tributos nacionales de gran rentabilidad, aparecen en la escena de las finanzas públicas los regímenes de coparticipación impositiva. Lo hacen a través de leyes-convenio, que son aquellas normas de naturaleza singular dictadas por el Congreso Nacional y que exigen para su perfeccionamiento la adhesión posterior de cada una de las provincias, mediante leyes sancionadas por sus Legislaturas.

El procedimiento seguido planteó desde sus orígenes interrogantes sobre la constitucionalidad del sistema.

Mereció éste la aceptación de conocidos autores como Giuliani Fonrouge y García Belsunce. En esa misma línea de pensamiento, Frías y La Rosa expresan que los fundamentos en que descansa la validez de los sistemas de coparticipación son: 1) la no prohibición por la Constitución Nacional; 2) la fijación de plazo de duración, que supera el reparo en cuanto a la delegación de autonomía (aun cuando en los hechos la hay, pues el sistema tiene vigencia por un período de tiempo que se ha transformado en permanente); 3) la convalidación por fallos de la Corte Suprema de Justicia.

Y las críticas tuvieron origen también en calificados juristas. Entre ellos: Linares Quintana opinó que por tratarse el impuesto federal a la renta de un recurso provincial, el vicio ordinario de inconstitucionalidad que lo afectaba no se salvaba con una ley-convenio, ya que no es suficiente la voluntad del Congreso Nacional y de las Legislaturas provinciales para alterar la distribución constitucional de poderes entre Nación y provincias; Bidart Campos sostuvo que la coparticipación como proceso no se encuentra en pugna con la Ley Fundamental, pero en orden a los recursos tributarios directos, exclusivos, ordinarios y permanentes de las provincias, de los cuales el gobierno central sólo puede valerse en supuestos extraordinarios y por tiempo determinado (artículo 62 inciso 2), su utilización regular y en los hechos continuada por el Estado federal, sólo se concibe violentando la Constitución Nacional; Bielsa reclamó que con leyes-convenio hay una verdadera delegación de las facultades impositivas de las provincias en favor de la Nación, que no es simple delegación del ejercicio de sus facultades, porque no sólo se autoriza en ellas a la Nación a legislar y recaudar tributos, sino que además las provincias renuncian a implementar otros de la misma naturaleza.

El período que va de 1947 hasta 1958, vio nacer una simplificación del régimen, ya que se pasó de tres sistemas a dos, al unificarse los impuestos de réditos y de ventas en la ley 12.956. Otros cambios fueron, el aumento de la parte correspondiente a las provincias en la distribución primaria y la obligación de éstas de participar el producido con sus municipios. Con motivo de esta ley de coparticipación, la Corte Suprema de Justicia de la Nación admitió la validez constitucional de las leyes-convenio, al destacar que "el ordenamiento vigente en el país admite que las provincias puedan restringir convencionalmente el ejercicio de sus poderes impositivos mediante acuerdos entre sí con la Nación".

En 1951 se crea el impuesto sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes por ley 14.060, la que

pasó a constituir un nuevo sistema de coparticipación que se agregaba a los dos ya existentes.

Otro cambio importante fue la sustitución de la ley 12.139 por la ley 14.390, que extendió su vigencia hasta 1972. Por esta nueva ley, las provincias adquirieron la obligación de no implementar impuestos de la naturaleza de los comprendidos en el convenio. La Nación, al exigírsele la obligación de coparticipar los impuestos a establecer, excluyó del régimen de unificación de los impuestos internos a los afectados a la realización de inversiones y obras de interés nacional. Con ello, la Nación dejó sentado el antecedente de decidir unilateralmente sobre la afectación de recursos.

En 1957, el decreto ley 770 prorroga por última vez el régimen de la ley 12.956, incorporando dos decisiones importantes; la transferencia diaria y automática de fondos y la cancelación de las deudas provinciales por, según fundamentos de la norma legal, la injusticia en la distribución de la coparticipación a las provincias.

Hacia fines de 1958, se promulgó la ley 14.788, que en sus razones valoraba la conveniencia de mantener el régimen de convenios para evitar la doble imposición. La principal modificación de esta ley, estuvo referida al avance de la distribución primaria en favor de las provincias de manera progresiva.

A partir de 1971, las finanzas públicas provinciales comienzan a sufrir un nuevo deterioro, provocado entre otras causas por la aceleración del proceso inflacionario. Ese fue el comienzo de una fuerte dependencia financiera de las provincias con respecto a la Nación, a través de los aportes del Tesoro nacional, lo que obligó a un replanteo de las relaciones de coordinación financiera.

Con la sanción durante 1973 de la ley 20.221, vigente hasta 1984, se produce uno de los cambios más decisivos en la historia de la coparticipación. Allí las provincias lograron lo que venían solicitando desde hacía muchos años, el 50% de lo recaudado en la distribución primaria. Otras innovaciones importantes fueron: la unificación de los tres regímenes existentes en ese momento, dados por las leyes 14.060, 14.390 y 14.788; la amplitud en la definición de los impuestos nacionales a incluir, con lo que daba por terminada la discusión que se planteaba cada vez que se creaba un nuevo impuesto sobre si era o no coparticipable; la responsabilidad de las partes destinadas a Buenos Aires y Tierra del Fuego, que figuraban entre las obligaciones de la Nación, como correspondía constitucionalmente; la exigencia a las provincias sobre la asignación de recursos con índices objetivos a sus municipios y la remisión automática de esos fondos; la creación de la Comisión Federal de Impuestos, unificando en un solo organismo la antigua Comisión de Contralor e Índices y el Tribunal Arbitral, organismo éste existente por imperio de la ley 14.788; la creación del Fondo de Desarrollo Regional, en sustitución del Fondo de Integración Territorial, para el financiamiento de obras de interés regional.

Durante el período 1973/76, hubo modificaciones en la estructura impositiva argentina, ya que fue creado el impuesto al valor agregado, derogándose los impuestos a las ventas y a las actividades lucrativas de las provincias. La ley 20.533 daba garantía a las provincias en cuanto al monto a recaudar por el reciente concepto tributario.

Desde 1980 comienza un nuevo régimen de coparticipación, iniciado con la promulgación de la ley 22.293 que introduce lo que se dio en llamar "precoparticipación", dentro de la distribución del producido de los impuestos nacionales que abarcaba la ley 20.221. Esta precoparticipación incluyó la financiación de la parte correspondiente a los aportes patronales para jubilación y del FONAVI, que fueron suprimidos. Esta supresión de aportes patronales iba a ser financiada por la generalización del IVA realizada por ley 22.294. Sin embargo lo recaudado en más por el IVA no alcanzó el nivel de lo que se recaudaba por aportes patronales. Esto trajo como consecuencia que la aplicación de la ley 22.293 llevó a un gran desequilibrio en la coparticipación recibida por las provincias, lo que provocó la aparición de la ley 22.453 que determinó la supresión de los aportes patronales jubilatorios de las provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la entrada en la precoparticipación de la financiación de sus sistemas de seguridad social. Con algunas modificaciones esta situación perduró hasta la terminación de la vigencia de la ley 20.221 en 1984. En el período constitucional se disminuyó la precoparticipación por reimplantación de los aportes patronales.

Entre 1985 y 1987 no hubo régimen de coparticipación, ya que se empleó un sistema transitorio de asignaciones fijas globales para acuerdos entre Nación y provincias. A comienzos del segundo quinquenio de los años 80 se dieron entonces simultáneamente tres sucesos; transferencias de servicios nacionales sin financiamiento (hecho reconocido posteriormente por la ley 23.548), limitación tributaria de los gobiernos locales y reducción de transferencias de recursos por efectos de la precoparticipación.

El sistema de coparticipación fue restablecido a partir de 1988, con la sanción de la ley-convenio 23.548. Los aportes más significativos fueron: 1) consideró a todos los impuestos nacionales, existentes o a crearse, como integrantes de la masa de fondos a distribuir. Excepciones a ello fueron los derechos de importación y exportación previstos en el artículo 4° de la Constitución Nacional y los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica, vigentes o a crearse por la ley del Congreso Nacional; 2) integró los impuestos al consumo de combustibles, incluyendo el exceso a lo acreditado al Fondo de Combustibles creado por ley 17.597; 3) elevó dentro de la distribución primaria, la parte correspondiente al conjunto de las provincias al 56.66%. Para ello estimó que el fondo correspondiente para la financiación de los servicios transferidos por la Nación a las provincias entre los años 1978/80, representaba el 8,16% de la coparticipación de ese tiempo, razón por la cual anexado al 48,5% establecido por ley 20.221, dio el porcentaje nuevo obtenido. De este monto citado, el 2% se destinó al recupero del nivel relativo de las provincias de Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz; 4) abandonó el sistema de determinación de índices de distribución a través de parámetros determinados en la misma ley y estableció índices fijos dados por ésta los que se obtuvieron en base a la distribución histórica; 5) eliminó el Fondo de Desarrollo Regional previsto con un 3% de participación y lo sustituyó por el Fondo de Aportes del Tesoro nacional pero reducido al 1% de la masa coparticipable. Los recursos del Fondo de Desarrollo Regional eran para sol-

ventar la ayuda a las provincias desde la Nación, establecidas como obligaciones financieras en el artículo 67, inciso 8, de la Constitución Nacional, es decir que no se tendría que haber conformado un Fondo de Aportes del Tesoro nacional para ayudar a las provincias, con recursos que en realidad eran de ellas mismas; 6) incluyó una garantía sobre el monto a recibir por cada provincia, el que sería analizado todos los años.

Nota aparte merecen aquellos recursos que poseen regímenes propios de distribución y que no están incluidos en la ley 23.548. Ellos son los que financian los sistemas vial, eléctrico, FONAVI y FAM (Fondo de Asistencia en Medicamentos) y que se distribuyen a las provincias a través de una estructura de asignaciones condicionadas.

Veamos esos ejemplos.

Las leyes 11.658, 16.657 y 17.597, marcan el origen de la cesión de derechos impositivos de las provincias en favor de la Nación (a partir de la ley 16.657, no puede haber gravámenes locales sobre los combustibles líquidos y el poder de recaudación es ejercido sólo por la Nación). El resultado es que las provincias, en este caso de los fondos viales, participan marginalmente de lo producido por el impuesto a los combustibles y en otros casos quedan excluidas de toda participación.

Actualmente rige el Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI), cuyos cupos son aprobados por resolución del secretario de Energía de la Nación, que también responde al sistema de asignaciones condicionadas, pues el dinero remesado es para financiar proyectos aprobados por el Consejo Federal de la Energía, por lo que debe rendirse cuentas de lo actuado a los efectos.

Un punto aparte merece el FONAVI. Este se encuentra formado por el impuesto a las remuneraciones, que debe integrar la masa coparticipable, pero que por su finalidad específica merecerá una forma especial de distribución. Esto es, un impuesto de asignación condicionada en el que además la Nación impone la forma jurídica que deben tener los organismos provinciales, aprueba las licitaciones, los certificados de obras y recién remesa los fondos para su atención, con obligada rendición posterior. Estas características de la participación obligaron a la provincia de San Juan, que tenía su impuesto a la remuneración y había creado su Instituto de la Vivienda, a derogar tal tributo, a adherir al régimen descrito para recibir de parte del mismo y a aceptar todas las imposiciones detalladas.

En resumen: al decidir por una ley un impuesto con esa práctica de asignación condicionada o de recursos afectados, se está creando una cuenta especial cuya existencia va contra toda ortodoxia tanto en el campo de la contabilidad como en el de las finanzas públicas, desvirtuando el principio básico de las universalidad del presupuesto. Además muchas de estas excepciones no fueron destinadas realmente a satisfacer el interés nacional, sino sectorial, tanto por la índole del gasto como por la jurisdicción política destinataria. La desvirtuación del fin se ha generado muchas veces en propuestas desde el Poder Ejecutivo nacional, a través de leyes de presupuesto que han destinado fondos especiales para contribuir a rentas generales, ignorando así los compromisos adquiridos en las leyes-convenio.

Posterior a la ley 23.548, se sucede hasta hoy una serie de normas nacionales que sistemáticamente avasallan y desnaturalizan este vigente régimen de coparticipación federal de impuestos. Valga para esta afirmación el citar las leyes 23.885 (que no es ley-convenio ni está dentro de algunas de las excepciones del régimen de la ley 23.548), 23.905 (que viola la ley 23.548, porque la distribución para el sistema de previsión social desnaturaliza la misma al quebrar la distribución primaria), 23.906 (que exige adhesión de las provincias para participar en el régimen de afectación específica, donde incluye a la Capital Federal), 23.966 (donde los recargos de venta de electricidad que se destinan totalmente al Tesoro nacional son sin ninguna duda una violación al régimen de coparticipación), 23.990 (que hace uso indebido de un porcentaje de los ingresos corrientes de las cuentas especiales), 24.049 (que va contra el régimen de coparticipación pues modifica una ley-convenio en su distribución secundaria), 24.061 (que no siendo ley-convenio, desobliga a la Nación de la atención de las erogaciones derivadas del Fondo de Desarrollo Regional, establecido en la ley 23.548), 24.065 (que avasalla el régimen federal, pues crea una coparticipación muy especial sólo entre provincias), 24.073 (que modifica la distribución del impuesto a las ganancias, desequilibrando la distribución secundaria en beneficio de Buenos Aires).

Una observación en detalle de la legislación derivada, permitirá advertir de la existencia de más de treinta instrumentos legales que avasallen el régimen de coparticipación vigente. Muchas voces se han levantado en el país en defensa de este federalismo, que cuesta tanto respetar sobre todo por el mismo gobierno nacional. En ese sentido así lo ha hecho también la Comisión Federal de Impuestos, que durante 1992 emitió una declaración donde se especifica que desde el momento de la vigencia de la ley 23.548, la misma fue objeto de sucesivas e indebidas detracciones por parte del gobierno central, constituyendo estas claras violaciones al régimen de coparticipación.

Tiene sentido recordar aquí que las leyes-convenio, que establecieron a través de los años los regímenes de coparticipación de impuestos, tienen una prelación jurídica que las ubica por sobre las Constituciones provinciales y las leyes nacionales comunes. Sin embargo, han sido ignoradas por leyes comunes, decretos de necesidad y urgencia, simples decretos e incluso por resoluciones de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

Fuentes bibliográficas:

García V. Catalina: *Los Tributos Frente al Federalismo*, 1975.

La Rosa, Ricardo E.: *Coparticipación Federal de Impuestos. Causa, Origen, Evolución y Validez del Sistema*, 1979.

Consejo Vial Federal: *Proyecto de Ley de Percepción y Distribución de Fondos Viales*, 1979.

Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas: *Coparticipación Federal de Ingresos Tributarios*, 1988.

Olazábal Raúl M.: *Avasallamiento y Desnaturalización del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos: 1992*.

Comisión Federal de Impuestos: *Coparticipación Federal de Impuestos. Federalismo Fiscal. Autonomías Municipales*, 1994.

Maratta Juan G.: *Sistema Tributario Argentino con la Constitución Actual*, 1994.

5) Los pactos fiscales

El actual régimen de coparticipación federal lo constituye la ley 23.548, que legisla sobre la distribución de recursos entre los estados provinciales y el Estado federal. Este régimen establece una distribución primaria de los impuestos coparticipables para todas las provincias de alrededor del 57,05% del total, y una distribución secundaria a partir de este total en porcentajes diferentes por provincia (que en el caso de San Juan, se concreta en el 3,48%).

Pero desde que se iniciara el plan de convertibilidad ha sido abierta una nueva etapa en este tipo de relaciones financieras interjurisdiccionales. En ese sentido los derechos de las provincias se han deteriorado, a partir de que el país se ha ido centralizando en función de una fuerte dependencia externa. El contexto de baja inflación y de crecimiento económico permitió en los tres últimos años un aumento sostenido de la recaudación de impuestos coparticipables. Con este objeto, la política de ajuste ejecutada desde el gobierno central incluyó a las provincias dentro de las herramientas básicas de su acción: generar superávit fiscal para pagar la deuda externa con recursos genuinos y reducir los costos empresariales.

Para cumplir con estas metas el gobierno nacional se las ingenió, a través de distintas reformas impositivas y de dos "Pactos Fiscales", para quedarse con parte de los recursos que por ley de coparticipación les correspondían a las provincias, ya que estos últimos modificaron las distribuciones primaria y secundaria. Simultáneamente y con el mismo objetivo, la Nación transfirió a los estados provinciales el sostenimiento financiero de numerosos servicios que estaban a su cargo (servicios sociales, educativos, hospitalarios, previsionales y ferroviarios).

Veamos las consecuencias del Pacto Fiscal I (agosto de 1992).

El principal objeto derivado de este pacto fue la obtención de mejoras salariales para los jubilados nacionales. Para financiar este aumento otorgado, la Nación fue autorizada por las provincias para utilizar parte de sus recursos, las que acordaron finalmente destinar el 20% del impuesto a las ganancias y el 11% del IVA a las cajas de previsión social (esta disminución en la distribución primaria, del orden del 15% de la masa de impuestos coparticipables prevista en el artículo 2° de la ley 23.548, transforma en cierto sentido al régimen de coparticipación en un régimen de asignaciones fijas, en la medida en que no supere el monto a asignar a las provincias en conjunto). Para compensar en algo este recorte financiero que sufrieron las provincias, el Tesoro Nacional asumió ante éstas el compromiso de garantizar un "piso de coparticipación a distribuir" de 725 millones de pesos mensuales hasta diciembre de 1993. Al mismo tiempo el acuerdo impuso a las provincias un límite para sus gastos corrientes de 1993, impidiéndoles superar en más de un 10% lo gastado durante 1992. Por otra parte,

la provincia de Buenos Aires obtuvo el 10% de la recaudación del impuesto a las ganancias (antes de la distribución secundaria), con destino a un fondo dedicado a las necesidades del conurbano bonaerense.

El Poder Ejecutivo se comprometió además a remitir a las provincias los recursos financieros originados en las siguientes fuentes: Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI, ley 21.581); Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento (Cofapys, ley 23.615); Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior (FEDEI, ley 15.336); Fondo Vial Federal (decreto 505/58).

Desde la firma de este pacto y hasta junio de 1993, la recaudación de impuestos no alcanzó a cubrir las expectativas que tenía el gobierno, lo cual obligó al Tesoro Nacional a adelantar a las provincias la cantidad de 908 millones de pesos para cumplir con el acuerdo y a reducir en un 10% su presupuesto 1993.

Veamos las consecuencias del Pacto Fiscal II (agosto de 1993).

La firma de este segundo acuerdo por el gobierno nacional estuvo influida por la imperiosa necesidad de conseguir la sanción del nuevo régimen previsional y de dar respuesta a los reclamos de las entidades agropecuarias e industriales que bregaban a favor de una devaluación monetaria. Las medidas que derivaron del nuevo pacto fiscal, generaron una serie de compromisos a la Nación y a las provincias. En relación a la primera, las principales obligaciones asumidas fueron: a) mantener la garantía del piso mínimo de coparticipación en 725 millones mensuales hasta diciembre de 1993, monto elevado a 740 millones a partir de 1994; b) establecer una reducción de los aportes patronales en forma proporcional a las distancias entre las provincias y la Capital Federal; c) recibir los sistemas previsionales provinciales, con lo cual la Nación se hacía cargo de los déficit respectivos (calculados en 120 millones mensuales). En relación a las segundas, las obligaciones asumidas fueron: d) eliminar en forma gradual los impuestos provinciales a los ingresos brutos y a los sellos y su reemplazo por un impuesto a las ventas; e) derogar los impuestos o tasas provinciales y/o municipales, a la transferencia o al consumo de combustibles o energía; f) fijar topes a los impuestos inmobiliarios, rural y urbano; g) derogar los impuestos que gravan los intereses de depósitos a plazo fijo y en caja de ahorro y a los débitos bancarios; h) modificar los impuestos a la propiedad inmobiliaria; i) avanzar en el proceso de privatización de las empresas públicas provinciales.

Este segundo pacto fiscal determina la desaparición progresiva, a completarse en junio de 1995, de los dos principales impuestos provinciales, ingresos brutos y sellos. Estos dos impuestos, que recaudan alrededor de las 2/3 partes de los recursos de origen local, deberán ser cubiertos por un gravamen a las ventas, lo que afectará al consumo y profundizará la regresividad del sistema impositivo provincial.

Veamos las consecuencias conjuntas de ambos pactos fiscales.

Una de las principales consecuencias para las provincias por las adhesiones a los dos pactos fiscales, fue un descenso significativo del monto de coparticipación que les correspondía por ley. A través de estos acuerdos la Nación se apropió de los mayores recursos derivados de la reactivación económica y del aumento en la recaudación impositiva.

El cuadro siguiente muestra en detalle la coparticipación primaria, en millones de pesos, esperada por las provincias para 1994:

1) Recaudación de impuestos coparticipables: (100 %)	28.202,6
2) Disminución por Pacto Fiscal I:	
20 % × Imp. a las ganancias para previsión social	1.216,2
10 % × Imp. a las ganancias para conurbano bonaerense	608,1
04 % × Imp. a las ganancias para N.B.I.	243,2
02 % × Imp. a las ganancias para fondo A.T.N.	121,6
50 % × Imp. a los activos para fondo educativo	052,7
11 % × Imp. al valor agregado para previsión social	2.000,6
Subtotal 2)	4.242,5
3) Subtotal 1)-2)	23.960,2
4) Disminución por Pacto Fiscal II:	
15 % de 3) para seguridad social	3.594,0
Suma fija para desequilibrios provinciales	549,6
Subtotal 4)	4.143,6
5) Total 3)-4) a distribuir para coparticipación: (70 %)	19.816,6
6) Total teórico a recibir ($28.202,6 \times 57,05 \%$) por 1)	16.089,5
7) Total real a recibir ($19.816,6 \times 57,05 \%$) por 5)	11.305,3
8) Diferencia en menos recibida por las provincias	4.784,2

Como se puede ver en el cuadro precedente, por consecuencia de los pactos fiscales las provincias cederán más de 4.780 millones de pesos durante 1994. La mayor parte de esta suma, 3.885,5 millones (81,2 %), es para financiar los desequilibrios del régimen previsional. Otros 347 millones (7,2 %), serán cedidos al Fondo de Reparación Histórica del conurbano bonaerense, con lo cual en la práctica dicha provincia consigue elevar su porcentaje de coparticipación. El resto de los recursos (15 %), conformarán distintos fondos de apoyo a las provincias con mayores necesidades sociales.

Finalmente, según estudios de la misma Secretaría de Hacienda, el nivel de coparticipación del 57,05 % que por ley correspondía a las provincias, se redujo por aplicación de estos acuerdos durante 1994 a sólo el 39,80 %.

Ejemplos de la afirmación que precede, son las distribuciones de impuestos nacionales entre las provincias y la Nación en el período 1988-1993, que muestran los porcentajes para cada una de las partes en relación a los totales de las siguientes recaudaciones:

	A) Del régimen de la ley 23.548		B) De la DGI	
	Provincias	Nación	Provincias	Nación
1988	58 %	42 %	50 %	50 %
1989	58 %	42 %	52 %	48 %
1990	58 %	42 %	46 %	54 %
1991	57 %	43 %	49 %	51 %
1992	49 %	51 %	48 %	52 %
1993	44 %	56 %	45 %	55 %

En resumen, ambos pactos fiscales, suscriptos el 12 de agosto de cada uno de estos años, han ejercido hasta el presente una decidida influencia sobre el federalismo fiscal, generando por un lado una considerable disminución en la coparticipación a las provincias y por otro un alineamiento y unitarización de los sistemas tributarios provinciales.

Estos son los antecedentes con que se llegó al proceso de reforma constitucional.

Fuentes bibliográficas: Olazábal Raúl M. *Acasallamiento y desnaturalización del régimen de coparticipación federal de impuestos*. 1992.

Comisión Federal de Impuestos. *Coparticipación federal de impuestos. Federalismo fiscal. Autonomías municipales*. 1994.

6) Las reformas constitucionales

La Constitución Nacional de 1853 en su artículo 67, establecía las atribuciones, que en materia de contribuciones, correspondían al Congreso de la Nación. A los efectos decía:

Inciso 2º: Imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan.

Inciso 8º: Acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios.

Los debates sobre la distribución de la renta pública tributaria entre la Nación y las provincias en los regímenes de coparticipación, tuvieron su principal foro en las periódicas reuniones de ministros de Hacienda, llevadas a cabo en las últimas décadas y que reconocen su origen durante el año 1946.

La III Conferencia de Ministros de Hacienda (1948), en las vísperas de la reforma constitucional que se plasmaría el año siguiente, abordó entre otros temas: 1) Necesidad de la reforma del régimen rentístico constitucional; 2) Principios básicos de la futura Constitución en materia impositiva; 3) Bases constitucionales para el régimen rentístico nacional y provincial; 4) Compensación a las provincias cuando se nacionalicen bienes o actividades que se encuentren en su jurisdicción; 5) Derechos o tarifas portuarias de fomento y 6) Derechos de peaje.

A pesar de este antecedente, la Convención Constituyente Reformadora de 1949 no abordó el tema de la coparticipación, manteniendo el sistema de distribución de las rentas tributarias ajustado a los lineamientos de la

Constitución de 1853. El texto sancionado disponía lo siguiente:

Artículo 4°: El gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación, de la propia actividad económica que realice, servicios que preste y enajenación o locación de bienes de dominio del Estado nacional; de las demás contribuciones que imponga el Congreso Nacional y de los empréstitos y operaciones de crédito que sancione el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad pública.

Artículo 67, inciso 2°: Imponer contribuciones directas por tiempo determinado en todo el territorio de la Nación; siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan.

La Convención Constituyente Reformadora de 1957 tomó en consideración el mecanismo de coparticipación federal de impuestos, si bien los textos respectivos no alcanzaron a ser sancionados por el cuerpo, el cual quedaría disuelto sin culminar su tarea como consecuencia de la pérdida de quórum. El despacho de la mayoría contempla la siguiente redacción en los mismos artículos citados:

Artículo 4°: El gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional, formado del producto de los derechos de importación y exportación; de la actividad económica del Estado; de los servicios que preste; de la tasa de correos y telecomunicaciones; de la venta y locación de bienes de propiedad nacional; de los derechos de peaje por el uso o tránsito de caminos que unan el distrito federal con una o más provincias, o a dos o más provincias entre sí, siempre que tales gravámenes sean equitativos y tengan por finalidad la construcción, reparación y conservación de la obra vial respectiva; de las demás contribuciones directas de acuerdo al régimen que establece el artículo 67, inciso 2°, y de los empréstitos y operaciones de créditos para atender urgencias o empresas de utilidad nacional. Los impuestos no tendrán efecto retroactivo, salvo los que deban percibirse durante el año fiscal y en una misma fuente no podrán superponerse impuestos de igual naturaleza o categoría, cualquiera fuere su denominación o la autoridad nacional, provincial o municipal que lo establezca. La base de los impuestos será la igualdad, proporcionalidad y progresividad. La Nación podrá convenir con las provincias un régimen de coparticipación en los impuestos indirectos concurrentes, siempre que éstas adhieran a la nacionalización y unificación de los mismos y que les asegure un porcentaje de distribución no inferior al cincuenta por ciento del producido líquido de los gravámenes.

Artículo 67, inciso 2°: Imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, con carácter excepcional y extraordinario, para atender necesidades urgentes de la defensa nacional y seguridad interior.

Asimismo y sin perjuicio de lo dispuesto precedentemente, las provincias podrán celebrar conve-

nios con la Nación para la percepción de dichas contribuciones directas, estableciendo una distribución que les asegure un porcentaje no inferior al cincuenta por ciento del producido líquido de los gravámenes.

La reforma de la Constitución Nacional de 1994, concretada ahora en el artículo 75, incisos 2°, 3° y 9°, modifica sustancialmente la letra y el espíritu del texto constitucional vigente, de manera tal que a partir de ella puede entenderse a este país como diametralmente opuesto en fines, objetivos y procedimientos financieros, a aquel que naciera hacia principios del siglo pasado. La modificación expresa:

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

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

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

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

No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por 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.

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

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

Disposición transitoria. Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 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 las 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.

Veamos ahora el porqué nos encontramos ya en otro modelo de país.

Fuentes bibliográficas: Constitución de la Nación Argentina, 1853-1994.

Comisión Federal de Impuestos, *Coparticipación federal de impuestos. Federalismo fiscal. Autonomías municipales*, 1994.

7) Las influencias sectoriales

La coparticipación es un medio instrumental que se inserta dentro de un género más amplio, cual es el de los recursos públicos y la distribución de los mismos dentro de un Estado federal. En función de ello, la Convención Constituyente de 1994 se enfrentaba a dos posibilidades: 1) mantener la asignación de recursos tal como está contemplada en la Constitución de 1853 y 2) modificar el régimen rentístico, a través de la combinación de algunas de las prácticas financieras que se encuentran en la doctrina respectiva, como lo son las de separación y asignación de fuentes, de concurrencia, de participación o coparticipación, de cuotas adicionales y asignaciones globales o condicionadas.

De los antecedentes obrantes en los hechos constituyentes de 1949 y 1957, sobresale el que se persistió en ambos en el régimen rentístico tributario tal cual estaba definido en los artículos 4° e incisos 1° y 2° del artículo 67 de la Constitución Nacional. Es decir se mantuvieron los sistemas de: separación de fuentes respecto de los derechos de importación y exportación (nacionales); contribuciones directas en tanto recursos ordinarios y permanentes (provinciales); concurrencia en materia de contribuciones indirectas (nacionales y provinciales), al reconocer la facultad de la Nación para convenir con las provincias un régimen de coparticipación de estos impuestos; contribuciones directas (provinciales y nacionales en circunstancias excepcionales, extraordinarias y transitorias), por atribución del Congreso y por aplicación que de ellas haga el gobierno federal.

Ahora bien, en el texto último sustitutivo del contenido del inciso 2° del artículo 67 de la Constitución Nacional, se observa lo siguiente:

A) Se otorga a la Nación la facultad de imponer "contribuciones directas por tiempo determinado" (primer párrafo inciso 2°), sin especificar que la misma debería ser iniciativa del Senado, única manera que las provincias en pie de igualdad evalúen las "urgencias" de la Nación para imponer estos tributos directos. El texto utilizado es de idéntica redacción al existente en la Constitución de 1853. Y este viejo inciso ha permitido que la

Nación conculcara potestades propias de las provincias durante mucho tiempo. Hacia falta en realidad una cláusula clara y terminante que evitara la reiteración de esta dispersión. La impresión resultante es que con este idéntico texto, queda vigente el espíritu de seguir tolerando que la Nación imponga sus conflictivas contribuciones directas.

Además se dispone que las contribuciones directas e indirectas, "con excepción de las que tengan asignación específica", son coparticipables. La expresión entre comillas institucionaliza un régimen de asignaciones dentro de un régimen de coparticipación, o lo que es lo mismo, consagra la existencia de asignaciones que eran temporarias y las extrae para siempre de la masa coparticipable. Es decir, que no sólo se da rango constitucional a la coparticipación como mecanismo de distribución, sino también a la existencia de asignaciones específicas, siendo que estos fondos así conformados desvirtúan los acuerdos coparticipables.

B) Se establece que "La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará..." (tercer párrafo inciso 2°). La incorporación de la ciudad de Buenos Aires como una nueva jurisdicción a coparticipar, otorgándole un derecho de imposición que no ha tenido jamás desde la formación de la Nación, además de considerarla como una entidad más en los momentos de la distribución secundaria, la retira de la parte de la distribución primaria que históricamente correspondió siempre a la responsabilidad de la Nación.

C) Se crea un organismo fiscal federal que tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido, conformado con "la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires" (sexto párrafo inciso 2°). Se desnaturalizan las acciones de un organismo preexistente, como la Comisión Federal de Impuestos, que poseía por ley de creación funciones más amplias que las que le adjudica el texto constitucional, que además indica la inadmisibile representación que se le otorga a la ciudad de Buenos Aires en este organismo de fiscalización, la exclusión manifiesta en el mismo de la Nación y la llamativa ausencia de toda mención a una representación igualitaria.

D) "Por ley especial aprobada por la mayoría absoluta del total de los miembros de cada Cámara, podrá establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado", (inciso 3°). La única manera de asegurar que estas asignaciones específicas lleven un destino equitativo y justo, es que lo sean por ley-convenio y a través del Senado de la Nación, es decir aceptada por todas las partes, ya que en el fondo es una cesión de derechos de unas provincias a otras o a la Nación o de ésta a las provincias. Vale recordar además que el inciso 9° de este artículo 75 vigente, es igual al texto del inciso 8° de aquel artículo 67 y que en él los Constituyentes de 1853 percibieron ya el problema de la insuficiencia de los recursos de algunas provincias e incorporaron como atribución del Congreso el acordar subsidios del Tesoro nacional.

E) Y el siguiente texto es el remate final. Se incorpora transitoriamente el que "la distribución de competencias, servicios, funciones y recursos, vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse en desmedro de las provincias hasta el dictado del mencionado ré-

gimen de coparticipación". Esta redacción realmente tortuosa oculta la vigencia "sin tiempo" de aquella asignación especial que atiende, bajo el título de "Necesidades básicas insatisfechas del conurbano bonaerense", las inquietudes políticas de la mayor jurisdicción electoral del país.

Conclusiones, el poner al día en materia tributaria el texto constitucional, que dispone el reparto de competencias entre la Nación y las provincias, de modo de reflejar en ello lo que ocurre en la práctica desde hace años, es decir que los impuestos coparticipables deben ser distribuidos en base a leyes-convenio dictadas por el Congreso Nacional con el acuerdo de las provincias, no significa de ninguna manera alcanzar por fin esa meta perseguida incansablemente por el interior del país: tal es el manejo tributario libre de las urgencias y acechanzas del gobierno nacional. Y ésta es en sí la bondad esgrimida por los voceros patrocinantes de la reforma.

De la lectura de aquellos y de estos nuevos textos, se destaca nítidamente el intento de delegar mayores facultades tributarias a la Nación, en desmedro de las propias de las provincias. Con ello la Nación no sólo tendrá facultades concurrentes en los impuestos directos para perpetuar los denominados impuestos de emergencia, sino también injerencia en los impuestos que hasta ahora eran de exclusivo patrimonio fiscal de las provincias. Además podrá: 1) concretar definitivamente la existencia de asignaciones especiales, con pleno y libre dominio de sus objetivos y aplicaciones; 2) deslindar su responsabilidad en la coparticipación que le debía a la ciudad de Buenos Aires con recursos del Estado nacional y atribuir al Congreso Nacional la facultad de decidir sobre la distribución de impuestos coparticipables, con lo que ésta se verá afectada por la influencia que significan las mayorías representativas de las provincias más desarrolladas del país; 3) otorgar desembozadamente bajo normas constitucionales ayudas económicas a provincias fuertes, en desmedro de las provincias más débiles.

En definitiva, se avasallará y desnaturalizará nuevamente la autonomía provincial, despojándola de derechos amparados en el artículo 104 de la Constitución Nacional, lesionando severamente el federalismo y llevándonos al más puro unitarismo tributario, donde la Nación decidirá por su solo arbitrio el destino de la masa común coparticipable.

Toda proclamación de autonomía se convierte en abstracta si no se definen antes los principios económicos que la sustentan; es decir, especificados en los respectivos ámbitos institucionales.

Fuentes bibliográficas: Comisión Federal de impuestos: *Coparticipación Federal de Impuestos. Federalismo fiscal. Autonomías municipales*, 1994.

Constitución de la Nación Argentina, 1994.

8) El desafío nacional

La Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), hizo público durante el año 1991, un estudio denominado "El sistema impositivo argentino", en el cual se resalta que "las relaciones entre los distintos niveles de gobierno en la Argentina se caracterizan por un alto grado de centralización en el manejo de los instrumentos y de un alto margen de discrecionalidad en su diseño". Agrega además que: "al mismo tiempo, el

sistema ha sido incapaz de generar un marco tendiente a asegurar una estabilidad en las reglas de juego y una articulación entre las políticas macroeconómicas del gobierno nacional y las de los gobiernos provinciales"; "más bien las políticas han girado en uno u otro sentido dependiendo de la fuerza de cada sector en los distintos momentos de la vida política".

El punto de partida para un correcto sistema impositivo, es el de aceptar que las provincias no pueden renunciar a sus facultades tributarias, porque no deben desprenderse de las mismas. Todo ello es así porque la Constitución Nacional consagra la distribución de competencias o facultades de imposición, en las relaciones entre la federación y las provincias. Lo que el tiempo entonces sí se ha encargado de demostrar, es la necesidad de convalidar procedimientos de percepción y distribución de la renta pública nacional, correspondientes a facultades concurrentes con la Nación, o sea de organizar de manera tal un sistema de distribución de los recursos tributarios, que permitan dotar a cada provincia de recursos genuinos para que ambos niveles de gobierno, nacional y provincial, coexistan coordinados entre sí.

El régimen federal de distribución tributaria ha sido y será entonces, a través de los años, el interrogante a resolver más importante para un justo desarrollo nacional. En él: cuáles deben ser los fines y objetivos a alcanzar (A); qué fuentes de recursos utilizar (B); cuáles serán los conceptos que definirán los porcentajes de las distribuciones primaria (C) y secundaria (D); qué procedimiento utilizar (E) y cómo integrar el necesario instrumento legal final (F), se constituyen en sus pautas fundamentales. Veamos cada una de ellas.

A) La reformulación del régimen de coparticipación federal de impuestos debe realizarse coordinadamente con la reforma del sistema tributario nacional. Ambas instituciones fiscales deben tratarse en forma dependiente. Y esta reformulación debe comprender la consideración conjunta de todos los mecanismos de transferencia de recursos de origen nacional a los gobiernos provinciales.

B) Hay que redefinir el concepto de masa coparticipable, para después consignar las respectivas excepciones y dentro de ellas, los regímenes especiales de distribución con afectación específica. Para ello debe asumirse para la Nación la prestación de servicios que operan como bienes públicos indivisibles que benefician a todos los habitantes del país y reservar para las jurisdicciones provinciales la provisión de aquellos que por cercanía con los usuarios sean geográficamente subdivisibles. Es decir, los impuestos que reconocen bases amplias y contenido distributivo deberían asignarse a la Nación, mientras que los de base inmóvil deben recaer en la órbita local.

Deberá contemplarse entonces el traslado a las esferas locales de los tributos que tengan base territorial definida y puedan ser descentralizados, reasumiendo de tal modo las provincias el ejercicio de sus potestades tributarias en materia de impuestos internos, impuestos a los combustibles y eventualmente a la energía eléctrica y al gas natural. Esta descentralización significará en algún momento el traspaso de los impuestos inmobiliario y a los automotores, a jurisdicción municipal.

C) Un régimen federal sólido, cooperativo y solidario, requerirá además de adecuadas fuentes de tributos, de

un sistema de distribución que permita a las provincias contar con los recursos adecuados para atender los gastos derivados de la prestación de los servicios a su cargo.

Pero estos recursos provinciales no se corresponden con las responsabilidades de gastos a cubrir por las provincias. El uso del endeudamiento y la emisión monetaria por parte de la Nación (para enjugar sus déficit fiscales), aumentó la inflación, hizo bajar la recaudación real en concepto de impuestos provinciales y nacionales y por tanto licuó los recursos de las provincias. Este desequilibrio financiero ha sido solucionado a través de los A.T.N. y de las asignaciones condicionadas, métodos por los cuales la Nación no tiene ninguna obligación de entregar un determinado porcentaje de los nuevos ingresos a las provincias, es decir, violando el espíritu de los acuerdos basados en las leyes de coparticipación. Si las provincias carecen de recursos propios, no dispondrán de la autoridad necesaria para negociar los términos de la coparticipación y entonces, presionadas muchas veces por sus urgencias financieras, transforman la ley-convenio a firmar en una simple ley de adhesión.

Teniendo en cuenta lo descrito, toda propuesta sobre nueva distribución primaria deberá apoyarse en la coparticipación de todos los impuestos nacionales que se recauden, excluidos los de importación y exportación, los que la Nación imponga a sus distritos federales y algunos especiales, correspondiendo de ellos las 2/3 partes a las provincias y 1/3 parte a la Nación. Un 5% del porcentaje con destino a las provincias, deberá conformar un fondo de solidaridad.

Este fondo de solidaridad deberá ser administrado por el Consejo Federal de Inversiones y tener como fines y objetivos la ayuda a provincias con necesidades básicas, originadas por catástrofes o situaciones de cualquier tipo y la financiación de inversiones en obras públicas de interés provincial o nacional.

Además de ello, esta etapa de distribución debería contemplar la exigencia de la fijación a través de índices objetivos, de los recursos que desde la Nación reciben las provincias con destino a sus sectores vial, eléctrico y de vivienda, conforme a las políticas que se tuvieren sobre cada particular. En este último sector los recursos hacia el organismo provincial, deben ser con cargo exclusivo a la construcción de viviendas de tipo económico y por ayuda mutua y distribuidos con índices ponderados según: a) precariedad de vivienda; b) hacinamiento; c) dispersión poblacional; d) lejanía; e) sismicidad y f) brecha de desarrollo; todos ellos con suficientes fundamentos en los antecedentes económicos y legislativos nacionales.

D) Si la distribución primaria es importante porque de ella depende la autonomía financiera de las provincias con respecto a la Nación, la distribución secundaria no lo es menos, porque apunta a solucionar problemas que hacen al desarrollo equilibrado del país.

En la actualidad, las pautas, consideradas para determinar los porcentajes a aplicar en la distribución secundaria, se basan en antecedentes históricos, que combinaron lo efectivamente recibido en 1984 por índices de coparticipación de la ley 20.221, la precoparticipación para seguridad social y los A.T.N.

Los criterios utilizados generalmente en la determinación de los índices de coparticipación han sido: 1) devolutivos, según los cuales cada provincia recibe proporcio-

nalmente a la contribución efectuada a la recaudación que se va a coparticipar y 2) de necesidad, según los cuales cada provincia recibe en proporción a sus necesidades financieras, que resultan de la diferencia entre los gastos requeridos y los recursos propios a los cuales tienen acceso.

Los antecedentes históricos reconocen los siguientes índices de necesidad, como importantes para una propuesta de distribución: a) por población, que relaciona el número de habitantes y los servicios públicos provinciales necesarios para atenderlos (considerado en forma directa al total de población), b) por dispersión demográfica, que tiene en cuenta la situación especial de las provincias de baja densidad de población respecto de la organización de sus respectivos servicios públicos (considerado en forma inversa a la densidad de cada provincia) y c) por pérdida de población: que contempla la baja de la actividad económica y la consecuente menor posibilidad de una eficiente prestación de servicios (considerado como diferencia positiva entre la población esperada según el último censo más crecimiento vegetativo y la población real).

E) La ley 23.548 creó ya la Comisión Federal de Impuestos. La sede de ésta tendría que ser el Consejo Federal de Inversiones, dado que éste es un organismo constituido con el espíritu que debe primar en todo régimen de coparticipación. Tendría además la facultad y obligación de requerir toda la información necesaria a los organismos pertinentes, sobre administración y recaudación de los impuestos e informar periódicamente a las provincias para el ejercicio de los derechos que consideren convenientes. Es decir, deberá entender en las cuestiones derivadas de todos los impuestos que abarca el régimen vigente, ofreciendo así seguridades de ejercicio de las funciones de un organismo donde están representadas todas las provincias, uniendo y simplificando las intervenciones en los sectores vial, eléctrico y de vivienda y dando respaldo a las partes y a los contribuyentes.

Y aún más. La Comisión Federal de Impuestos, como organismo técnico interprovincial, debería obligatoriamente ser consultado por el gobierno nacional, Ejecutivo y Congreso, en todo proyecto de ley sobre reforma tributaria y su opinión ser definida políticamente por posteriores conferencias de ministros de Hacienda, quienes remitirían todos estos antecedentes a la comisión respectiva de la Cámara de origen. De esta manera las provincias no perderán el derecho de intervenir en la elaboración de los proyectos antes de su consideración por el Congreso Nacional.

Recordemos a estos efectos que en informe del despacho de mayoría, en ocasión de la reforma de 1994, se fundamentó la inserción constitucional del régimen de coparticipación en el reconocimiento de "estructurar un espacio institucional de concertación federal desde donde se diseñe, en un marco de participación igualitaria, la matriz tributaria y la pauta distributiva de los fondos que se recauden".

Quedaría por último la instrumentación legal respectiva.

Fuentes bibliográficas: Jarach Dino, *Coparticipación Provincial en Impuestos Nacionales*, 1966.

Núñez M. Horacio y Porto A., *1º Informe Parcial*, 1983.

Cavallo Domingo F. y Zapata Juan A., *El Desafío Federal*, 1986.

Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas. *Coparticipación Federal de Ingresos Tributarios*, 1988.

Comisión Federal del Impuesto. *Coparticipación Impositiva. Rango Constitucional*, 1994.

Comisión Federal de Impuestos. *Coparticipación Federal de Impuestos. Federalismo Fiscal. Autonomías Municipales*, 1994.

9) La instrumentación legal

En función de lo expuesto en los puntos que anteceden, vamos a resumir los conceptos principales que deberían integrar toda propuesta sobre un nuevo régimen de coparticipación federal de recursos tributarios. Ellos son:

1. — La ley-convenio deberá tener opinión obligada de la Comisión Federal de Impuestos y un análisis y definición previos de la conferencia de ministros de Hacienda, la que elevará el proyecto de ley respectivo al Congreso de la Nación.

2. — La ley respectiva tendrá como fin el descentralizar los instrumentos económicos trasladándolos a las provincias y como objetivos al explicitar todas las transferencias que se realizan a las jurisdicciones.

3. — La masa coparticipable será integrada por todos los impuestos directos e indirectos que recaude la Nación, con excepción de los derechos de importación y exportación y de los que la Nación imponga en sus distritos federales.

4. — La distribución primaria se efectuará en la proporción de dos tercios para las provincias y un tercio para la Nación. Los dos tercios de las provincias se dividirán en 61,66% a transferirse en forma automática a las provincias y en 5% para integrar un fondo de solidaridad para las mismas.

5. — Este fondo de solidaridad, administrado por el Consejo Federal de Inversiones, tendrá como objetivos principales la ayuda a las provincias con necesidades sociales originadas en catástrofes y la financiación de inversiones en trabajos públicos de interés provincial o regional.

6. — La distribución secundaria se concretará conforme a índices establecidos por los parámetros población (50%), pérdida de población (25%) y dispersión demográfica (25%).

7. — Se deberán fijar índices objetivos en la transferencia automática a las provincias, de los recursos con destino a los sectores vial y eléctrico.

8. — Los recursos del FONAVI tendrán una distribución única en base a los siguientes índices: precariedad de viviendas (30%), hacinamiento (25%), lejanía (15%), dispersión de población (15%), sismicidad (10%) y brecha de desarrollo (5%). Estos fondos llegarán directamente al organismo provincial respectivo, quien deberá ocuparlos en la construcción de viviendas tipo económico y por ayuda mutua.

9. — Deberá trasladarse la sede de la Comisión Federal de Impuestos, que entre sus tareas estará la administración y control del régimen tributario a través de un

sistema de información, al ámbito del Consejo Federal de Inversiones y eliminar en su conducción las representaciones provinciales permanentes.

Fuentes bibliográficas: Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas. *Coparticipación Federal de Ingresos Tributarios*, 1988.

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

Alfredo Arslin.

—A la Comisión de Asuntos Constitucionales.

12

Proyecto de resolución

El Senado de la Nación

RESUELVE:

Con motivo de cumplirse veinte años del golpe de estado que quebró la continuidad del régimen institucional, ratificar su compromiso con la vigencia del sistema democrático y la voluntad popular, de la misma manera que reivindica para la memoria de todos los argentinos el sacrificio y el dolor de miles de desaparecidos, torturados y perseguidos injustamente.

Al recordar aquel 24 de marzo de 1976, el país recupera para su conciencia colectiva la vocación de convivencia y la voluntad de construir un destino común en el marco del pluralismo y la tolerancia.

Antonio F. Cafiero.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

En la oscura noche del 24 de marzo de 1976, se abrió la página más dramática y dolorosa de la historia contemporánea de los argentinos. Nunca antes el terror y la impunidad habían calado tan hondo en el corazón de la comunidad ni el Estado se había comprometido tan cruelmente con la represión, la persecución y las múltiples formas de violencia que inauguró el "Proceso" militar.

El país venía de largas etapas de inestabilidad, solo tres años antes había concluido otra dictadura que a su vez cerraba el círculo de dieciocho años de proscripción del peronismo y de su líder Juan Perón. Las secuelas de aquellas luchas se vivían aún, con la presencia de los grupos armados, la herencia de una economía descontrolada, las fuertes demandas sociales y finalmente la propia muerte de Perón en el momento en que afrontaba la difícil tarea de la reconciliación nacional. Los espíritus golpistas más animados por ambiciones de poder que por interés colectivo no supieron comprender a esa Argentina que, a su vez, pugnaba por consolidar el sistema democrático.

El gobierno constitucional que había quedado a cargo de Isabel Martínez de Perón, agotaba los esfuerzos por encontrar una salida a las enormes tensiones políticas que lo acosaban. Así se dio participación a los comandantes en jefe en los debates del gabinete nacional y se adelantó la convocatoria a elecciones, pactando con los

AÑO 19

96

Folio

98

REPUBLICA ARGENTINA

Nº

201/96



SENADO DE LA NACION

SENADORES

Yotegs

EXTRACTO: FIGUEROA : PROYECTO DE LEY SOBRE EL REGIMEN DE TRANSFERENCIA DE FONDOS COPARTICIPABLES.

COMISION: ASUNTOS CONSTITUCIONALES.

ENTRADA:

DICTAMEN:

O/D:

CADUCA:

RESOLUCION SENADO			RESOLUCION DIPUTADOS		
APROBADO	MODIFICADO	RECHAZADO	APROBADO	MODIFICADO	RECHAZADO

SENADO			SANCION DEFINITIVA	LEY
ACEPTO	INSISTIO			
	MAYORIA	2/3		

PODER EJECUTIVO			PODER LEGISLATIVO		
PROMULGACION	VETO	OBSERVACION	SENADO	DIPUTADOS	SANCION



SENADO DE LA NACION	
MESA DE ENTRADAS	
20 MAR. 1936	
SEC. <u>S</u>	N.º <u>201</u> / ¹⁹⁶ / HORA <u>14 45</u>

Proyecto de ley

El Senador y Cámara de Diputados de la Nación Argentina etc.

REGIMEN DE TRANSFERENCIA DE FONDOS COPARTICIPABLES

ARTICULO PRIMERO: El Estado Nacional transferirá periódicamente los fondos de impuestos coparticipables a que refiere el art. 75 inc. 2) de la Constitución Nacional, mediante remisión directa y automática de los mismos a los municipios de las provincias, en la proporción que a estos les corresponda en razón de los regímenes provinciales de coparticipación municipal, y el remanente al Estado Provincial en igual forma.

ARTICULO SEGUNDO: Las provincias deberán informar a la Nación, la distribución porcentual de fondos coparticipables a los municipios, con arreglo a la legislación provincial vigente, con la periodicidad y bajo el procedimiento que establezca la reglamentación de la presente ley, la que deberá contemplar procedimientos que permitan a los municipios suplir la mora o inactividad de los gobiernos de provincia en el suministro de la información a fin de efectuar las transferencias.

ARTICULO TERCERO: El Poder Ejecutivo Nacional deberá reglamentar la presente ley dentro de los treinta días siguientes a su promulgación y la aplicación de este régimen de transferencia de fondos coparticipables no podrá demorarse más allá de sesento días a contar de la fecha de reglamentación.

ARTICULO CUARTO: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

CARLOS ALBERTO VERA
SENADOR DE LA NACION

ALBERTO MAXIMO TELLO
SENADOR DE LA NACION

REMO JOSE COSTANZO
SENADOR DE LA NACION

HORACIO A. ZALAZAR
SENADOR DE LA NACION

JOSE OSCAR FIGUEROA
SENADOR DE LA NACION

Daniel Baum
SENADOR DE LA NACION

Dr. ANGEL F. PARDO
SENADOR DE LA NACION

PROF. OLIVIERA DEL VALLE RIVERO
Senadora de la Nación

Fernando V. Cabana
SENADOR DE LA NACION

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

Se eleva a consideración de este honorable cuerpo legislativo, integrado por representantes de los Estados provinciales, un proyecto instituyendo legalmente un nuevo régimen para que el Estado nacional transfiera a las provincias los fondos de impuestos coparticipables.

En ocasión de la reciente reforma constitucional, ha quedado establecido que el Congreso Nacional deberá sancionar una nueva ley convenio entre la Nación y las Provincias a fin instituir un nuevo régimen de coparticipación de las contribuciones indicadas en el art. 75 inc. 2 de nuestra carta magna, fijándose condiciones al respecto en la cláusula transitoria sexta.

Además, ha quedado establecido que esa nueva ley deberá garantizar la automaticidad en la remisión de los fondos (art. 75 inc. 2, 2º parr.), lo que nos permite concluir en que existen dos cuestiones diferenciadas e independientes, aunque complementarias, a saber: un régimen de distribución de recursos y un régimen o procedimiento para la transferencia de esos recursos.

De esto último trata este proyecto que se eleva. La Constitución Nacional refleja ahora un reconocimiento práctico a las autonomías provinciales, y por carácter transitorio a las

autonomías municipales.

Esos recursos coparticipables, que no son concesiones graciosas que la Nación otorga al interior del país sino que son propiedad inalienable de los Estados provinciales, deben retornar a sus titulares del modo más ágil y directo, de modo de no entorpecer la gestión financiera y vulnerar con ello sus autonomías sobre las que se edifica el federalismo argentino.

Ahora bien. Esos recursos coparticipables entre la Nación y las provincias, llegados a estas son a su vez coparticipados entre el Estado provincial y las municipalidades, existiendo normas de derecho provincial, en cada caso, que establecen una distribución primaria y secundaria de recursos.

En este sentido, caben destacarse a título ejemplificativo las siguientes las normas de Constituciones de provincias que refieren al fortalecimiento de las autonomías provinciales y municipales: a) Constitución de Catamarca: arts. 6 inc.5, 171 y 58. b) Constitución de Formosa: art. 253 inc. 5. c) Constitución de Córdoba: art.188. d) Constitución de Corrientes: art.164. e) Constitución de Chaco: arts.48, 51 y 178. f) Constitución de Jujuy: arts.78, 83 y 192. g) Constitución de La Rioja: arts.68, 69 y 158.h) Constitución de Neuquen: art.205. i) Constitución de Rio Negro: arts.230 y 231. j) Constitución de Salta: art.169. k) Constitución de San Juan: art. 251. l) Constitución de San Luis: art. 270. ll) Constitución de Santiafo del Estero: art.220. m) Constitución de



Tierra del Fuego: art.179. n) Constitución de Tucumán. ñ) Constitución del Chaco: art.62. o) Constitución de Chubut: arts.14, art.114 todas las cuales informan la composición de los tesoros municipales con los fondos coparticipables nacionales y provinciales, destacándose inclusive la precitada cláusula constitucional de la Provincia del Chaco, que establece expresamente la automaticidad de las transfrerencias de recuros coparticipables a los municipios.


Por lo tanto, si reconocemos que el espíritu del constituyente fue eliminar la intermediación en la transferencia de recursos desde la administración central hacia sus beneficiarios a fin de evitar las demoras y costos que ello ocasiona, y a la vez para favorecer el proceso de descentralización y autonomía que presupone el fortalecimiento del federalismo, no podemos prescindir de considerar que buena parte de los recursos que la Nación remite a las provincias, deben ser inmediatamente transferidos por estas a los municipios, quienes son reconocidos como plenamente autónomos.

No existe en consecuencia nada más práctico, ágil y expedito que "automatizar" (como impone el texto constitucional) la remisión de los fondos en cuestión distribuyendolos directamente desde la administración nacional a las provincias y municipios, en las proporciones correspondientes establecidas por las normas provinciales en cada caso.-




Este procedimiento, no merece ser demorado hasta la sanción del nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos. Antes bien, siendo beneficioso para el fortalecimiento del federalismo, no debe demorarse y corresponde su aplicación al régimen actualmente vigente en materia de coparticipación de recursos.

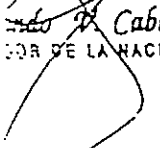
Si bien es cierto que la Constitución obliga a que el nuevo régimen contemple un procedimiento que garantice la automaticidad de las remisiones de fondos, no prohíbe que ese tipo de transferencias comiencen a efectuarse con anterioridad, es decir, de ahora en más.


ALBERTO MAXIMO TELL
SENADOR DE LA NACION

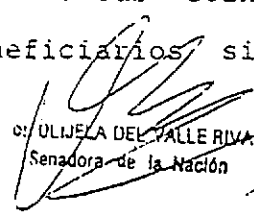
Así, haremos realidad más prontamente el espíritu de nuestra nueva constitución y las palabras de nuestro Presidente al expresar el 7 de enero de 1993 que " Toda la inversión se va a descentralizar a través de la activa participación de los gobiernos provinciales y municipales. No más concentración y eficaz de poder, no más prebenda oculta debajo del favor político."


ALBERTO MAXIMO TELL
SENADOR DE LA NACION


JORGE YOMA
SENADOR DE LA NACION


JORGE YOMA
PRESIDENTE
COMISION DE ASUNTOS
CONSTITUCIONALES
SENADO DE LA NACION

Este es pues el fundamento de lo que este proyecto promueve. Reconocer el rol de los municipios como sujetos principales del federalismo, protagonistas de la descentralización y, desde su autonomía, convertir a sus vecinos: hombres, mujeres y niños, en protagonistas y beneficiarios sin intermediarios del desarrollo y del bienestar.


ULIVELLA DEL VALLE RIVAS
Senadora de la Nación


JULIO A. ESTRADA
SENADOR DE LA NACION

AÑO 1970

REPUBLICA ARGENTINA

Folic



N

SENADO DE LA NACION

OFICIALES (Varios)

ASUNTO:

DIPUTADO NACIONAL GUALDO F. PELLIN; ADJUNTA PROYECTO DE LEY DE SU AUTORIA
SOBRE COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS PRESENTADO EN LA H.CAMARA DE DI-
PUTADOS Y SOLICITA SE LO TENGA EN CONSIDERACION.

TRAMITE

ANSO 10

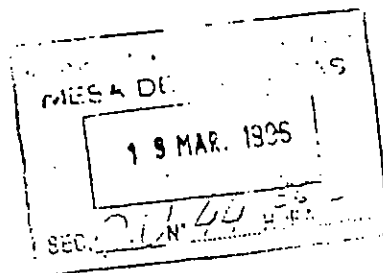
20-3-96

ENTRO

COMISION DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES - PRESUPUESTO Y HAC.-



H. Cámara de Diputados de la Nación



Las Islas Malvinas, Georgias del Sur
y Sandwich del Sur son Argentinas

Buenos Aires. 12 de Marzo de 1996

SEÑOR PRESIDENTE DE LA
H.C. DE SENADORES DE LA NACION
DR. CARLOS F. RUCKAUF
S.D.

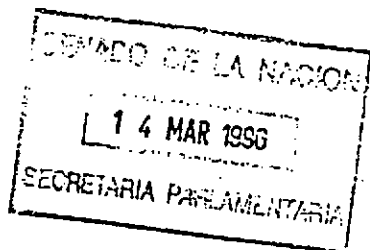
De mi mayor consideración:

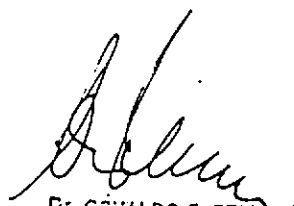
Tengo el agrado de dirigirme a Ud., a fin
de acompañar un proyecto de ley sobre "Coparticipación Federal de
Impuestos" que fuera presentado en la H.C. de Diputados, Expediente
375-D-96.

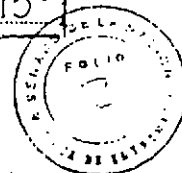
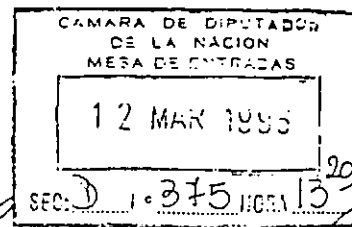
Es de mi conocimiento que el referido
proyecto debe ser tratado por la Cámara que Ud. preside, de acuerdo a
lo que establece la Constitución Nacional, por lo que me permito
solicitarle se tenga en consideración.

La intención que conlleva esta
presentación es realizar un aporte, dada la trascendencia del tema
en cuestión.

Sin otro particular, y agradeciendo su
inestimable intervención, lo saludo con mi más alto respeto.




DR. OSVALDO F. BELLÍ
DIPUTADO DE LA NACION
PTE. BLOQUE DEL M.P.N.



Proyecto de ley

El Senador y Cámara de Diputados de la Nación Argentina etc.

CAPITULO PRIMERO: REGIMEN DE DISTRIBUCION DE LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL.

ARTICULO PRIMERO: A partir del 1 de enero de 1997, la recaudación de todos los impuestos nacionales se distribuirán entre la Nación y las Provincias de acuerdo al régimen que establece la presente ley.

ARTICULO SEGUNDO: 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:

- Los derechos de importación y exportación previstos en el art. 4 de la Constitución Nacional.
- Los impuestos y contribuciones nacionales, que gravan exclusivamente a las nóminas salariales y otras retribuciones del trabajo personal, vigentes al momento de la promulgación de esta ley o que se creen con la misma finalidad. Estos recursos serán afectados específicamente al financiamiento del Sistema Único de Seguridad Social en la forma que se instruye por el Gobierno Nacional. Esta excepción no será aplicable a las rentas alcanzadas por el impuesto a las Ganancias.

ARTICULO TERCERO: El monto total recaudado por los impuestos a que se refiere el artículo anterior, se distribuirá de la siguiente forma:

Año	Nación	Conjunto	Fondo Aportes
		PROVINCIAS	TESORO NACIONAL PROVINCIAS

1997	40.72%	55.28%	1%
1998	41.86%	57.14%	1%
1999 y en adelante	39.00%	59.00%	1%

ARTICULO CUARTO: La distribución del monto que corresponde a las Provincias de acuerdo a la aplicación del artículo tercero, se efectuará entre las Provincias Aquecinas, de acuerdo al siguiente criterio:



- a. Directamente proporcional a la población de cada una, el 65%;
- b. En proporción a la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área más desarrollada del país siempre que la provincia no pertenezca a dicha área, 25%; y
- c. A las provincias que no tengan densidad de población superior al promedio del conjunto de provincias, y en proporción a la diferencia entre la densidad de población de cada provincia y dicho promedio, 10%.

ARTICULO QUINTO: A los efectos de la aplicación del inciso b) del artículo cuarto, se entiende como brecha de desarrollo de cada Provincia a la diferencia porcentual entre su nivel de desarrollo y el correspondiente al área que comprende a la Capital Federal y a la Provincia de Buenos Aires. Para la determinación del nivel de desarrollo de cada provincia se aplicara el promedio aritmético simple de los siguientes índices:

- a. Supervivencia infantil en el primer año de vida;
- b. Población sin necesidades básicas insatisfechas;
- c. Calidad de vivienda;
- d. Nivel educativo secundario y universitario;
- e. Población mayor de 14 años; y
- f. Relación entre el Producto Bruto Industrial de cada Provincia y el Producto Bruto Industrial de la Nación.

ARTICULO SEXTO. Para la determinación de los indicadores a que se refieren los artículos 4to y 5to será de aplicación obligatoria las informaciones suministradas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC), o en su defecto, las del organismo nacional que determine la Comisión Federal de Impuestos. Los guarismos relativos a población, vivienda, educación y superficie se referirán a los datos del último censo nacional.

ARTICULO SEPTIMO: El Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias, creado por el artículo 3ero. de la presente ley, se destinara para atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros transitorios de los gobiernos provinciales, mediante el otorgamiento de fondos bajo la forma de aportes reintegrables o no reintegrables, según se decida en cada oportunidad. La Comisión Federal de Impuestos dictara, dentro de los 90 días de la sanción de la presente ley, el Reglamento de Funcionamiento del Fondo y sera el organismo encargado de su administración.

ARTICULO OCTAVO: Los porcentajes de distribución entre Provincias establecidos conforme al artículo cuarto, una vez aprobados por la Comisión Federal de Impuestos, serán comunicados al Banco de la Nación Argentina. Este Banco transferirá automáticamente al Gobierno Nacional, a cada Provincia y al Fondo de Aportes a las Provincias, el monto del producido de la recaudación que les corresponda, de acuerdo con los porcentajes establecidos por la presente ley. Dicha transferencia será diaria y el banco no percibirá retribución de ninguna especie por los servicios que preste conforme con esta ley.

CAPITULO SEGUNDO: OBLIGACIONES EMERGENTES DEL RÉGIMEN DE ESTA LEY.

ARTICULO NOVENO: El monto total del producido de los impuestos que se distribuyan al conjunto de las provincias, no podrá ser inferior al 40% (Cuarenta por ciento) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales previstos en el artículo segundo de esta ley, con excepción de los mencionados en el inciso b. del mismo, ya sean estos coparticipables, no coparticipables o distribuibles por otros sistemas y regímenes especiales.

A tal efecto, la Contaduría General de la Nación informará a la Comisión Federal de impuestos, dentro de los primeros 60 días del año calendario siguiente, si durante el ejercicio fiscal anterior se ha distribuido efectivamente un monto equivalente o superior al garantizado en el párrafo anterior. En caso de no haberse cubierto el porcentaje garantizado, la Contaduría General de la Nación liquidará con cargo al Tesoro Nacional la diferencia entre el monto efectivamente distribuido y el porcentaje previsto, en función de los porcentajes de distribución determinados para cada provincia por aplicación de lo establecido en los artículos cuarto y quinto de la presente ley. La Tesorería General de la Nación ordenará pagar dichos ajustes antes del vencimiento del cuarto mes posterior al cierre del ejercicio auditado.

ARTICULO DECIMO: La masa de fondos a distribuir a que se refiere el art. 2do. de la presente ley, estará constituida por la resultante de deducir de la recaudación total de los impuestos coparticipables, los costos de aplicación, percepción y fiscalización de los tributos que integran la masa. La deducción de los gastos a que se refiere el párrafo anterior, no podrá ser superior al 2% (dos por ciento) del monto de la recaudación de los impuestos cuyo producido se coparticipa en virtud de lo dispuesto por el régimen de la presente ley y será soportada por los partícipes, de acuerdo con los porcentajes previstos en el artículo 3ero. de la misma.

ARTICULO DÉCIMO PRIMERO. Dentro de los 60 días de la sanción de la presente ley, el Ministerio de Economía de la Nación convocará a los representantes de las provincias con la finalidad de incorporar a los mismos al Directorio de la Dirección General Impositiva conforme con el procedimiento que se fije de común acuerdo entre la Nación y las Provincias.

Conforme con el mecanismo que se establezca para la integración de los representantes de las provincias al Directorio de la Dirección General Impositiva, el Poder Ejecutivo elevará al Congreso de la Nación un proyecto de ley modificadora del texto de la actual Ley 11.683 (l.o. 1976 y modificatorias).

ARTICULO DECIMO SEGUNDO: Las provincias se obligan a:

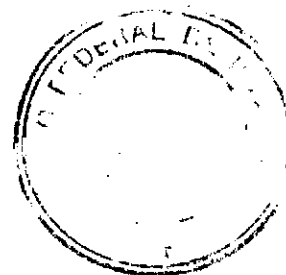
a) A no aplicar por sí y a que los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos, no apliquen gravámenes locales análogos a los nacionales coparticipados por esta ley. En cumplimiento de esta obligación no se gravarán por vía de impuestos, tasas, contribuciones u otros tributos cualquiera fuere su característica o denominación, las materias imponibles sujetas a los impuestos nacionales coparticipados, ni las materias primas utilizadas en la elaboración de productos sujetos a impuestos, ambas comprendidas por esta ley. Esta obligación no alcanza a las tasas retribuidas 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 expendio 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, de conformidad con lo establecido en los apartados siguientes

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

Rocaerán 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.





H. Cámara de Diputados de la Nación

Se determinaran sobre la base de los ingresos del periodo, excluyéndose de la base imponible los importes correspondientes a impuestos internos, impuesto al valor agregado -débito fiscal-, e impuestos para los fondos Tecnológico del Tabaco y de los Combustibles.

Esta deducción sólo podrá ser efectuada por los contribuyentes de derecho de los gravámenes citados, en tanto se encuentren inscriptos como tales. El importe a computarse 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 la actividad sujeta a impuestos, realizadas en el periodo 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 efectuara 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 suscritos 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 están constituidas las empresas, no podrá aplicarse el impuesto.

Las actividades o rubros complementarios de una actividad principal -incluidos financiación y ajustes por desvalorización monetaria estarán sujetos a la alícuota que se contemple para aquella.

Para la determinación de la base imponible se computaran los ingresos brutos devengados en el periodo fiscal con las siguientes excepciones:



H. Cámara de Diputados de la Nación

1. Contribuyentes que no tengan obligación legal de llevar registros contables: será el total de los ingresos percibidos en el periodo.
2. En las operaciones realizadas por las entidades financieras comprendidas en el régimen de la Ley Nro. 21.526 se considerara ingreso bruto a los importes devengados, en función del tiempo, en cada periodo.
3. En las operaciones de ventas de inmuebles en cuotas por plazos superiores a DOCE (12) meses, se considerara ingreso bruto devengado, a la suma total de las cuotas o pagos que vencieran en cada periodo.

Los periodos fiscales serán anuales, con anticipos sobre base cierta que, en el caso de contribuyentes comprendidos en el régimen del Convenio Multilateral del 18/8/77, comprenderá periodos mensuales.

Los contribuyentes comprendidos en el Convenio Multilateral del 18/8/77 pagaran 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.

- II. En lo que respecta a los impuestos de sellos recaerán 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 intereses, efectuadas por entidades financieras regidas por la Ley Nro. 21.526.

Se considerará por Instrumento toda escritura, 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 con 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 otra, deban cumplir efectos en ella, sea en lugares de dominio privado o publico, incluidos puertos, aeropuertos, aeródromos, estaciones ferroviarias, yacimientos, y demás lugares de interés, publico o utilidad nacional sometidos a la jurisdicción del Estado Nacional, en tanto esa imposición no interfiera con tal interés, o utilidad.



H. Cámara de Diputados de la Nación

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

- b) Que se obliga a no gravar a que los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos, no graven por vía de impuestos, tasas, contribuciones u otros títulos, cualquiera fuera su característica o denominación, los productos alimenticios en estado natural o manufacturado.
Para el cumplimiento de esta obligación se aplicara lo dispuesto en el segundo a cuarto párrafos del inciso anterior.
- c) Que continuaran aplicando las normas del Convenio Multilateral del 18 de Agosto de 1977, sin perjuicio de ulteriores modificaciones o sustituciones de este, adoptadas por unanimidad de los fiscos adheridos.
- d) 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.
- e) 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 a las decisiones de la Comisión Federal de Impuestos.
- f) Que se obliga a establecer un sistema de coparticipación 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 de los fondos.
- g) Las disposiciones relativas a la aplicación de los impuestos por las Provincias en los apartados Y II, no serán de aplicación si las mismas contradicen lo dispuesto por la ley 24.130 Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, el que mantiene su total vigencia.

CAPITULO TERCERO: DE LA COMISIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS

ARTICULO DÉCIMO TERCERO: Ratificase la vigencia de la Comisión Federal de Impuestos, la que estará constituida por un representante de la Nación y por un representante de cada Provincia.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Estos representantes deben ser personas especializadas en materia Impositiva a juicio de las jurisdicciones designantes. Asimismo la Nación y las Provincias designaran cada una de ellas un representante suplente para los supuestos de impedimento de actuación de los titulares.

La Comisión Federal tendrá un Comité Ejecutivo, el que estará constituido y funcionara integrado por el representante de la Nación y los de Ocho provincias. Su asiento estará en el Ministerio de Economía de la Nación. A los fines de dictar su propio reglamento la Comisión Federal deberá constituirse en sesión plenaria con la asistencia de por lo menos los dos tercios de los representados. Este reglamento determinara los asuntos que deberán ser sometidos a sesión plenaria, establecer las normas procesales pertinentes para la actuación ante el organismo, y fijar la norma de elección y la duración de los ocho (8) representantes provinciales que integran el Comité Ejecutivo entre los cuales figuraran los de aquellas provincias cuya participación relativa en la distribución de recursos prevista, supere el 9% (Nueve por ciento).

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

ARTICULO DÉCIMO CUARTO: Las funciones de la Comisión Federal de Impuestos serán las siguientes:

- a. Aprobar el cálculo de los porcentajes de distribución.
- b. Controlar la liquidación de las participaciones que a los distintos fiscos correspondientes en virtud de la presente ley, para lo cual la Dirección General Impositiva, el Banco de la Nación Argentina, la Tesorería General de la Nación y cualquier otro organismo publico nacional provincial o municipal estarán obligados a suministrar directamente toda la información y otorgar libre acceso a la documentación respectiva, que la Comisión solicita;
- c. Controlar el estricto cumplimiento por parte de los respectivos fiscos de las obligaciones que contraen al aceptar este régimen de coparticipación.
- d. Decidir de oficio o a pedido del Ministerio de Economía de la Nación, de las Provincias Pcias o de las Municipalidades, si los gravámenes nacionales, provincial- les o municipales se oponen o no y en su caso en qué, medida, a las disposiciones de la presente ley

En igual sentido interviendra a pedido de los contribuyentes o asociaciones reconocidas, sin perjuicio de la obligación de aquellos de cumplir las disposiciones fiscales pertinentes.



H. Cámara de Diputados de la Nación

- e. Dictar normas generales interpretativas de la LEY.
- f. Asesorar a la Nación y a los entes públicos locales, ya sea de oficio o a pedido parte, en las materias de 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 e las facultades impositivas concurrentes.
- h. Recabar del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, del Consejo Federal de Inversiones y de las reparticiones técnicas nacionales y provinciales respectivas, las informaciones necesarias que interesen a su cometido
- i. Intervenir con carácter consultivo en la elaboración de todo proyecto de legislación tributaria nacional.

ARTICULO DÉCIMO QUINTO: Las decisiones de la Comisión Federal de Impuestos 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 ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación con arreglo al artículo 14 de la ley Nro 48, el que no tendrá efecto suspensivo de aquella decisión.

ARTICULO DÉCIMO SEXTO: La jurisdicción afectada por una decisión de la Comisión Federal de Impuestos deberá comunicar a dicho organismo dentro de los Noventa (90) días corridos desde la fecha de notificación de la decisión no recurrida, o de los sesenta (60) días corridos de la fecha de notificación de la decisión recaída en el pedido de revisión según los términos del artículo anterior, 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 aquella los importes que le correspondan sobre el producido del impuesto de coparticipación análogo al tributo impugnado, hasta tanto se de cumplimiento a la decisión del referido organismo.



H. Cámara de Diputados de la Nación

ARTICULO DECIMO SEPTIMO: Los contribuyentes afectados por tributos que sean declarados en pugna con el regimen de la presente ley podrá n 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 DÉCIMO OCTAVO: La presente Ley regirá desde el 1 de Enero de 1997, hasta el 31 de Diciembre del 2002. Su vigencia se prorrogara automáticamente por cinco años mas ante la inexistencia de un régimen substitutivo de la presente. Fenecida dicha prorroga caducara automáticamente de pleno derecho.

ARTICULO DÉCIMO NOVENO: De forma.

O. VALDO F. PELLIN
DIPUTADO DE LA NACIÓN



H. Cámara de Diputados de la Nación

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur
y Sandwich del Sur son Argentinas

ANEXO I

DISTRIBUCION SECUNDARIA

CALCULO DEL PRORRATEADOR: POBLACION

JURISDICCION	POBLACION 1991	PARTICIPACION PORCENTUAL PRORRATEADOR
BUENOS AIRES	12.594.974	38,62
CAPITAL FEDERAL	2.965.403	9,09
SANTA FE	2.798.422	8,58
CORDOBA	2.766.683	8,48
MENDOZA	1.412.481	4,33
TUCUMAN	1.142.105	3,50
ENTRE RIOS	1.020.257	3,13
SALTA	866.153	2,66
CHACO	839.677	2,57
CORRIENTES	795.594	2,44
MISIONES	788.915	2,42
SANTIAGO DEL ESTERO	671.988	2,06
SAN JUAN	528.715	1,62
JUJUY	512.329	1,57
RIO NEGRO	506.772	1,55
FORMOSA	398.413	1,22
NEUQUEN	388.833	1,19
CHUBUT	357.189	1,10
SAN LUIS	286.458	0,88
CATAMARCA	264.234	0,81
LA PAMPA	259.996	0,80
LA RIOJA	220.729	0,68
SANTA CRUZ	159.839	0,49
TIERRA DEL FUEGO	69.369	0,21
TOTAL	32.615.528	100



H. Cámara de Diputados de la Nación



Las Islas Malvinas, Georgias del Sur
y Sandwich del Sur son Argentinas

DISTRIBUCION SECUNDARIA
CALCULO DEL PROPORCIONADOR BRECHA DE DESARROLLO

ANEXO 11

PROVINCIA	Nº de	Brecha	Problemas	B.P.	Proporcionador
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = $\frac{(4) \times 100}{(1)}$
Calamarca	64,77	35,23	0,81	28,5364	1,7104
Córdoba	75,65	24,35	8,48	206,4880	12,3766
Corrientes	62,58	37,42	2,44	91,3044	5,4727
Chaco	57,17	42,83	2,57	110,0731	6,5976
Chubut	68,76	31,24	1,1	34,3646	2,0597
Entre Ríos	67,7	32,3	3,13	101,0996	6,0597
Formosa	57,88	42,12	1,22	51,3864	3,0800
Jujuy	66,58	33,42	1,57	52,4694	3,1450
La Pampa	69,89	30,11	0,8	24,0880	1,4338
La Rioja	66,5	33,5	0,68	22,7804	1,3654
Mendoza	71,16	28,84	4,33	124,8772	7,4850
Misiones	55,57	44,43	2,42	107,5206	6,4447
Neuquén	69,24	30,76	1,19	36,6044	2,1940
Río Negro	66,41	33,59	1,55	52,0645	3,1207
Salta	65,71	34,29	2,66	91,2114	5,4671
San Juan	70,15	29,85	1,62	48,3570	2,8985
San Luis	66,96	33,04	0,88	29,0752	1,7427
Santa Cruz	72,51	27,49	0,49	13,4782	0,8074
Santa Fe	72,78	27,22	8,58	233,5476	13,9986
Santiago del Estero	56,75	43,25	2,06	89,0950	5,3402
Tierra del Fuego	67,94	32,06	0,21	6,7526	0,4035
Tucumán	67,65	32,35	3,5	113,2250	6,7866
TOTALES				1668,3695	100

DISTRIBUCION SECUNDARIA

INDICADORES PARA EL CALCULO DEL PRORATEADOR BRECHA DE DESARROLLO

ANEXO II a

JURISDICCION	Supervivencia in fantil en la pri- mera infancia	Población sin necesidades básicas insatisf.	Índice de Cali- dad de Vivien- da	Nivel Educat. Secund. y Uni- versitario	Población Ma- yor de 14 años	P.B. Ind. Prov. / P.B. Ind. Na- cional	PROMEDIO INDICADORES NIV. DE DES.
Capital Federal	98,48	91,90	93,84	99,30	82,32	41,88	84,95
Buenos Aires	97,58	82,90	75,95	91,81	73,00	24,33	74,68
Catamarca	96,82	71,80	53,38	100,79	55,60	0,24	61,77
Córdoba	97,77	84,90	78,70	113,86	72,81	5,86	73,65
Corrientes	97,15	68,60	49,49	94,11	65,06	1,06	67,58
Chaco	96,77	60,50	40,72	80,85	67,71	0,44	57,17
Chubut	98,03	78,10	73,14	95,11	66,71	1,47	68,76
Entre Ríos	97,63	79,40	68,75	90,62	69,57	0,19	67,70
Formosa	97,55	60,90	34,40	91,82	62,47	0,15	57,88
Jujuy	96,68	61,50	51,62	122,43	63,29	0,95	66,58
La Pampa	97,95	86,50	82,00	87,05	70,70	0,11	69,89
La Rioja	97,28	73,00	61,40	101,3	65,92	0,07	66,50
Mendoza	97,64	82,40	76,31	96,91	70,05	3,65	71,16
Misiones	96,79	66,40	35,37	72,28	62,11	0,48	55,57
Neuquén	98,44	78,60	76,64	96,41	65,08	0,24	69,24
Río Negro	97,59	76,80	68,39	88,03	66,67	0,47	66,41
Salta	96,71	62,90	56,82	119,24	63,88	0,72	65,71
San Juan	97,54	80,20	67,23	106,81	68,48	0,66	70,15
San Luis	97,14	78,50	67,72	89,03	69,03	0,36	66,96
Santa Cruz	98,01	85,30	78,79	105,78	67,14	0,05	72,51
Santa Fe	97,78	82,40	76,70	96,61	72,35	10,83	72,78
Sgo. del Estero	97,08	61,80	39,25	78,27	63,91	0,21	56,75
Tucumán	97,14	72,80	72,41	91,22	67,40	2,9	67,65
Tierra del Fuego	98,33	77,60	56,94	108,87	65,84	0,04	67,94



H. Cámara de Diputados de la Nación

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur
y Sandwich del Sur son Argentinas

DISTRIBUCION PRIMARIA CALCULO DEL PRORATEADOR DISPERSION POR POBLACION

ANEXO III

JURISDICCION	Poblacion y/Censo/91	%	Superficie Km2	Densidad h/km2	Densidad inf Proa.h/km2	Brecha h/km2	Brecha Densidad
Buenos Aires	12394974	38,62	307571	40,951			
Capital Federal	2965403	9,09					
Salamarca	264234	0,81	102602	2,58	2,58	9,10	7,68
Cordoba	2766683	8,48	165321	16,74			0,00
Corrientes	795594	2,44	88199	9,021	9,02	2,66	2,25
Chaco	839677	2,57	99633	8,431	8,43	3,25	2,74
Chubut	357189	1,10	224686	1,59	1,59	10,09	8,52
Entre Rios	1020257	3,13	78781	12,951			0,00
Formosa	398413	1,22	72066	5,531	5,53	6,13	5,17
Jujuy	512329	1,57	53219	9,631	9,63	2,05	1,73
La Pampa	259996	0,80	143440	1,81	1,81	9,87	8,33
La Rioja	220729	0,68	89680	2,46	2,48	9,20	7,76
Mendoza	1412481	4,33	148827	9,49	9,49	2,19	1,85
Misiones	788915	2,42	29801	26,471			0,00
Neuquen	388933	1,19	94078	4,131	4,13	7,55	6,37
Rio Negro	506772	1,55	203013	2,50	2,5	9,18	7,75
Salta	966157	2,66	155488	5,571	5,57	6,11	5,16
San Juan	528715	1,62	89651	5,93	5,9	5,78	4,88
San Luis	286458	0,88	76748	3,731	3,73	7,95	6,71
Santa Cruz	159839	0,49	243943	0,66	0,66	11,02	9,30
Santa Fe	2798422	8,58	133007	21,641			0,00
Sgo. del Estero	671988	2,06	136351	4,951	4,93	6,75	5,70
Tucuman	1142105	3,50	22542	50,671			0,00
Tierra del Fuego	69369	0,21	33165	2,69	2,09	9,59	8,09
TOTALES	32615528		2791810	11,634		118,51	100,00



H. Cámara de Diputados de la Nación

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur
y Sandwich del Sur son Argentinas

PORCENTAJES DE DISTRIBUCION CORRESPONDIENTE A CADA PROVINCIA

ANEXO IV

Jurisdicción	PRORRATEADORES			DISTRIBUCION			DISTRIBUIDO R
	Población	Brecha de Desarrollo	Dispersión por Población	Por Población	Por Brecha de Desarrollo	Por Dispersión de Población	
Buenos Aires	38,62	—	—	25,1030	—	—	25,1030
Capital Federal	9,09	—	—	5,9085	—	—	5,9085
Catamarca	0,81	1,7104	7,67	0,5265	0,4276	0,7670	1,7211
Córdoba	8,48	12,3766	—	5,5120	3,0942	—	8,6062
Corrientes	2,44	5,4727	2,24	1,5860	1,3682	0,2240	3,1782
Chaco	2,57	6,5976	2,74	1,6705	1,6494	0,2740	3,5935
Chubut	1,1	2,0597	8,51	0,7150	0,5149	0,8510	2,0809
Entre Ríos	3,13	6,0597	—	2,0345	1,5149	—	3,5494
Formosa	1,22	3,0800	5,19	0,7930	0,77	0,5190	2,0820
Jujuy	1,57	3,1450	1,73	1,0205	0,7863	0,1730	1,9798
La Pampa	0,8	1,4438	8,33	0,5200	0,3610	0,8330	1,7140
La Rioja	0,63	1,3654	7,78	0,4420	0,3414	0,7780	1,5614
Mendoza	4,33	7,4850	1,84	2,8145	1,8713	0,1840	4,8698
Misiones	2,42	6,4447	—	1,5730	1,6112	—	3,1842
Neuquén	1,19	2,1940	6,37	0,7735	0,5485	0,6370	1,9590
Río Negro	1,53	3,1207	7,75	1,0035	0,7802	0,7750	2,5627
Salta	2,66	5,4671	5,16	1,7290	1,3665	0,5160	3,6118
San Juan	1,62	2,8985	4,88	1,0530	0,7246	0,4880	2,2656
San Luis	0,89	1,7427	6,71	0,5720	0,4357	0,6710	1,6787
Santa Cruz	0,49	0,8074	9,30	0,3185	0,2019	0,9300	1,4504
Santa Fe	8,58	13,9986	—	5,5770	3,4997	—	9,0767
Sgo. del Estero	2,06	5,3402	5,76	1,3390	1,33505	0,5700	3,2441
Tierra del Fuego	0,21	0,4035	8,10	0,1365	0,1009	0,8100	1,0474
Tucumán	3,5	6,7866	—	2,2750	1,6967	—	3,9717
TOTALES	100	100,000	100	65,0000	25,0000	10	100,0000



H. Cámara de Diputados de la Nación

FUNDAMENTOS

Señor Presidente

Tengo el agrado de dirigirme a Usted, con el objeto de elevar a consideración de La Honorable Cámara de Diputados que preside, un Anteproyecto de Ley de Coparticipación Federal, que deroga el actual régimen estatuido por la Ley 23548.

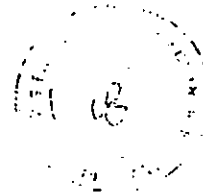
El mencionado anteproyecto -cuyo contenido será fundamentado a través de la presente- es el resultado de un amplio y pormenorizado estudio realizado por asesores de La Honorable Cámara de Diputados del Bloque del Movimiento Popular Neuquino, como así también de técnicos y funcionarios de la Provincia del Neuquén, quienes recibieron a su vez el aporte profesional de destacados tratadistas en la materia.

Teniendo en cuenta que el objetivo perseguido a través de este trabajo, consiste en establecer las bases que se tuvieron en cuenta para elaborar el Anteproyecto de ley de Coparticipación, se propone: en primer lugar, generar un marco de referencia inicial que ponga al descubierto las iniquidades existentes en el actual régimen de la ley 23548 en lo que respecta al procedimiento de distribución secundaria establecido; en segundo lugar, analizar en forma detallada las continuas modificaciones unilaterales a que fue sometida la ley 23548 y las consecuencias que ello originó sobre la masa de los recursos coparticipables que culminó con la anarquización del régimen coparticipatorio; y por último elaborar una propuesta fundamentada, que se traduce en un Anteproyecto de Ley de Coparticipación Federal de Impuestos destinada a regular la distribución de los recursos tributarios entre la nación y las provincias, y de éstas entre sí.

1 - LOS DESEQUILIBRIOS INICIALES A PARTIR DE LA VIGENCIA DE LA LEY 23548

Al vencimiento de la prórroga establecida para la vigencia de la ley 20221 producida el 31/12/84, el país se encontró con una situación de anarquía con relación a la distribución de las remesas fiscales, que no tenía precedentes en la historia de su último medio siglo de vida institucional.

El gobierno nacional trató de manejar la situación efectuando una distribución interprovincial que pretendía presentarse como una continuidad -en términos de financiamiento de cada jurisdicción- de lo que había sido el flujo de las transferencias durante la vigencia del último tramo del régimen legal precedente.



No obstante ello, esta regla de juego no fue aceptada pacíficamente por algunos receptores, quienes manifestaban que el sistema propuesto estaba convalidando el conjunto de transferencias remitidas a cada provincia durante el año inmediato anterior (excluidas las que representaban el pago de regalías hidrocarburíferas), y que como dentro de este total la influencia predominante estaba dada por los Aportes del Tesoro Nacional que se otorgaron a las provincias durante el último período de vigencia de la ley 20221 (superaban holgadamente el 50% de los montos transferidos), se desprende entonces que las provincias que habían sido favorecidas con A.T.N. en exceso a sus participaciones relativas establecidas en la ley 20221, mejoraban su situación.

Por otra parte, al no existir un sistema legal de distribución, los importes enviados a cada fisco, permanecían en total secreto por parte de la Secretaría de Hacienda, lo que generaba una desconfianza sobre la imparcialidad en la determinación de las remesas que se traducían en un clima de constante controversia entre las jurisdicciones.

Un aspecto muy particular con relación al tema, que merece aquí destacarse, es el hecho de que en el esquema que rigió la distribución de los recursos financieros desde la nación hacia los fiscos provinciales con anterioridad a la vigencia de la ley 23548, consistió en la consideración de las transferencias por regalías hidrocarburíferas como partícipes del conjunto de los recursos tributarios que cedía la nación a las provincias.

Sabido es que la naturaleza jurídica de las regalías hidrocarburíferas dista diametralmente de su asimilación a un recurso de orden tributario del estado. La doctrina es unánime en cuanto a que las regalías constituyen un canon que paga el usufructuario de tales recurso -en ese momento la nación- y que percibe la jurisdicción que detenta la propiedad de la superficie donde se asienta el territorio sujeto a extracción.

No obstante lo expuesto, en contra de estos argumentos contundentes, en el esquema que signó el período transicional posterior al vencimiento de la ley 20221, siempre se consideró que las transferencias por regalías hidrocarburíferas formaban parte del contingente de fondos que las provincias recibían con destino a la atención de sus gastos corrientes prioritarios.

De lo expresado surgía la siguiente contradicción: No obstante tratarse de recursos establecidos por disposiciones legales diferentes a las que establecen los regímenes de coparticipación, se las tomaba en cuenta para establecer el



H. Cámara de Diputados de la Nación

nivel global de financiamiento de cada provincia, pero se las detraía a los efectos de determinar los A.T.N. que cumplían el rol sustitutivo de la coparticipación.

Justamente, los años 1985 y 1986 marcan un máximo histórico en la década de 1980, en lo concerniente a importes percibidos en concepto de regalías hidrocarburíferas por las provincias productoras.

En el cuadro siguiente puede verificarse claramente tal situación para el caso de La Provincia del Neuquén, principal productor de petróleo y gas:

PROVINCIA DEL NEUQUEN
Regalías de Petróleo y Gas (mn. U\$S)

AÑOS	GAS	PETROLEO	TOTAL
80	8,70	35,88	44,65
81	14,27	33,77	48,04
82	24,24	41,24	65,48
83	61,04	54,26	115,30
84	61,09	53,91	115,00
85	77,49	49,83	127,32
86	106,01	61,93	167,94
87	89,76	53,71	143,47
88	106,17	60,11	166,28
89	79,46	47,54	127,00

Precisamente, el anómalo sistema de distribución de recursos financieros entre provincias, según el cual el monto de A.T.N. de cada una era determinado por la diferencia entre su nivel histórico de financiamiento (de acuerdo al último año) y los importes percibidos en concepto de regalías, significó que las provincias productoras de petróleo y gas, se vieran significativamente afectadas en los montos sustitutos de coparticipación que les correspondieron en este período de transición.

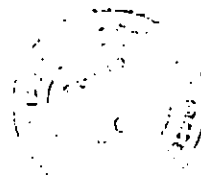
Consecuentemente con la asignación antes descripta y habida cuenta de que este nivel de distribución secundaria fue el antecedente principal para la asignación de los coeficientes de distribución secundaria adoptada por el régimen de la n° 23548, surge nitidamente que existió una clara situación de iniquidad en la asignación de los recursos coparticipables, que dio lugar a la existencia de ganadores y perdedores.

Entre los ganadores en el acuerdo, por orden de trascendencia se destacan:

- a - La Provincia de Formosa, que ganó un 63,30 % sobre su nivel anterior.
- b - La Provincia de Jujuy, que ganó un 58,98 % sobre su nivel anterior.
- c - La Provincia de Catamarca, que ganó un 52,93 % sobre su nivel anterior.
- d - La Provincia de San Luis, que ganó un 47 %.



H. Cámara de Diputados de la Nación



- e - La Provincia de San Juan, que ganó un 42,58 %.
- f - La Provincia de Entre Ríos, que ganó un 38,69 %.
- g - La Provincia de La Rioja, que ganó un 32,48 %.

En todos los casos apuntados, la comparación de los nuevos niveles fijados por el convenio transitorio ha sido efectuado respecto de la participación que correspondía a cada jurisdicción de acuerdo con el distribuidor establecido por la ley 20221, elaborado en base a los datos del Censo Nacional de 1980, y que estuvo vigente hasta el 31/12/84.

Como ocurre en todos los órdenes de la vida, la existencia de ganadores, implica necesariamente, la presencia de perdedores en la distribución analizada.

Los perdedores del acuerdo fueron:

- a - La Provincia del Chubut, que resignó un equivalente al 44,30 % de su nivel de participación de 1984.
- b - La Provincia de Buenos Aires que sufrió una merma del 37,92 % respecto de su prorrateador anterior.
- c - La Provincia del Neuquén, que vio disminuida su participación en un 29,37 % respecto de anterior nivel; y
- d - La Provincia de Santa Cruz, que resignó el 20,75 %.

Lógicamente los perjudicados por la nueva distribución expresaron sus reservas en el propio texto del acuerdo.

De esa manera concluía un capítulo, breve pero que sentaría precedentes para el futuro, en el cual se había asignado una distribución fija y posiblemente en algunos aspectos discrecional y que estaba abonando el camino al sobreveniente acuerdo que consagraría la ley 23548.

Dado que no fue posible acordar un sistema de distribución secundaria que obtuviese el consenso necesario para su sanción, El Poder Ejecutivo Nacional elaboró hacia fines de 1987, un proyecto de ley denominado "Régimen Transitorio de Distribución de Recursos Fiscales entre la Nación y las Provincias".

Este proyecto tuvo un tratamiento breve en la Cámara de Diputados y el Senado la sancionó definitivamente el 7/1/88.

La ley aprobada por Diputados, pese a ser reconocido por la expresión mayoritaria de Senadores de que contenía deficiencias que eran pasibles de perfeccionamiento, coincidieron en aceptar el régimen de distribución secundaria basado en la utilización de los porcentajes fijos de distribución para cada provincia, desechando de esta manera el uso de prorrateadores fundados en datos de la realidad económico - social del país.

Con lo hasta aquí expresado queda demostrado cuán inequitativo ha sido para algunas provincias, la instrumentación de la distribución secundaria de la ley 23548, ya que basó su funcionamiento en un procedimiento totalmente distorsivo de la realidad económica, social y política que vivía el país en ese momento y cada provincia en particular.



H. Cámara de Diputados de la Nación

2 - LAS CONSTANTES MODIFICACIONES UNILATERALES A LA LEY 23548

El incremento de seis puntos porcentuales en la distribución primaria en favor de las provincias, dispuesto por la ley 23548, con respecto a su predecesora la ley 20221 (del 48,5% pasó al 56,66%), obedeció fundamentalmente a la necesidad de reconocer el nuevo nivel de prestaciones que habían asumido las haciendas provinciales, por las transferencias de servicios que se efectuaron durante el período 1978/1981.

A partir de allí quedaba en claro que cualquier futura alteración de las responsabilidades emergentes de la prestación de servicios, debía indemnizar al fisco receptor de las nuevas funciones, en monto equivalente al gasto adicional que le significaría la atención de las mismas.

No ha sido esta la interpretación que parece haberle asignado el gobierno nacional a la cuestión, pues como lo veremos a continuación, existieron una serie de detracciones a la masa coparticipable de la ley 23548 que se acentuaron significativamente en el período 1991/1994.

El hecho de que el sistema elegido por la ley 23548 para definir a la masa coparticipable haya sido el denominado por la doctrina "de definición universal", es una consecuencia de que la totalidad de los tributos nacionales son recaudados en forma centralizada por la Nación. Esta situación no significa que la facultad de establecer impuestos nacionales corresponda exclusivamente a la Nación, pues la Constitución Nacional confiere a las Provincias facultades tributarias que son exclusivas en materia de impuestos directos y concurrentes con la Nación en materia de impuestos indirectos (inc. 2 -art.75 C.N.). Lo que sucede es que estas potestades han sido concentradas paulatinamente por la Nación, y con relación a las fuentes de mayor rendimiento, sin otro sustento - bien discutido por la mayoría de nuestra doctrina constitucional - que el de la concentración federal que sistemáticamente violenta" (lo que está entre comillas ha sido extraído de los considerandos de la Resolución del Plenario de Jurisdicciones de La Comisión Federal de Impuestos del 15/6/92).

Esta definición de la masa coparticipable, constituye el marco de referencia fundamental en el que se deben desarrollar las relaciones intergubernamentales Nación - Provincias, ya que por la importancia que revisten los recursos coparticipables para los estados federales en el financiamiento de sus compromisos presupuestarios, cualquier decisión unilateral que implique una modificación de la asignación correspondiente a cada una de las partes, producirá un efecto directo no deseado sobre las finanzas de los gobiernos locales, que repercuten inmediatamente en la prestación de los servicios a la comunidad, acentuando aún más las deficiencias existentes.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Precisamente, este postulado básico de Intangibilidad - concebido en forma bilateral a través de la adhesión expresa de todas las jurisdicciones locales -, fue el que se vulneró en reiteradas oportunidades desde que la ley 23548 entró en vigencia el 1/1/88, produciéndose una alteración sistemática de la masa coparticipable en beneficio de la participación del gobierno nacional.

A nadie escapa que todas estas detracciones (fueron más de veinte de normas entre leyes, decretos y acuerdos federales), originó un retroceso muy grande en la relación fiscal Nación - Provincias que debilitó el posicionamiento de éstas últimas frente a la nación, lo que significa que cualquier definición que al respecto se adopte, implica de hecho, la derogación de todas las disposiciones legales que en la actualidad establecen afectaciones parciales sobre el producido de los gravámenes coparticipados.

En un estudio sobre coparticipación realizado por O. Cetrángolo y J. Jimenez, con datos de recaudación de Impuestos nacionales obtenidos de las planillas de recaudación de la D.G.I. correspondientes al año 1994, se determinó que en dicho período las provincias recibieron en total un 28 % menos de recaudación en concepto de distribución primaria, que lo que le hubiera correspondido si la ley 23548 no se hubiera modificado de la forma que anteriormente comentamos. Ello se explica de la siguiente manera: sobre un total recaudado por Impuestos a coparticipar de 26.133,7 millones de pesos, le hubiera correspondido a las provincias como distribución primaria el 56,66 % o sea 14.808,9 millones de pesos, pero en realidad el importe percibido (incluyendo los recursos recibidos con alguna asignación específica) fue de 10.667,4 millones de pesos, es decir 4.141,5 millones de pesos menos (14.808,9 - 10.667,4). Si proporcionamos dicha recaudación de 10.667,4 millones de pesos al total de la recaudación que dijimos ascendió a 26.133,7 millones de pesos, el resultado es un 40,82 %, lo que significa que: La Nación pasó a un 59,19 % del anterior 42,34 % que teóricamente le corresponde de acuerdo a la ley 23548. Por otra parte es de destacar que el porcentaje del 40,82 % que dijimos pasó a ocupar las Provincias, se convierte en un 37 % si se excluyen del cálculo los ingresos que estas reciben en concepto de coparticipación con asignación específica.

Las cifras precedentes son más que elocuentes, El Estado Nacional pasó de un 42,34 % que le correspondía a partir del 1/1/88, a disponer a su voluntad de un 63 % de los recursos coparticipables. Las Provincias se encuentran acorraladas por las restricciones que les significa haber perdido posicionamiento con respecto a la gran masa a coparticipar. Por otra parte La Nación insiste en que los Estados Federales deben realizar el ajuste. La disímil situación que presenta cada una de las provincias respecto del pretendido ajuste, la indefinición de funciones que a cada jurisdicción le correspondería hacerse cargo y el tamaño final del estado, señalan lo imperioso de comenzar a transitar un camino de profunda y criteriosa discusión acerca de un nuevo Convenio Fiscal Nación - Provincias.



H. Cámara de Diputados de la Nación

3 - FUNDAMENTOS DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE COPARTICIPACION
FEDERAL
DE IMPUESTOS

a - Distribución Primaria

Una nueva distribución de ingresos financieros entre la Nación y las Provincias no podrá obviar la consideración de los cambios que se están dando en la actualidad, respecto de la reformulación del rol del Estado y el redimensionamiento de la administración del mismo y de las funciones esenciales que ésta debe atender.

En tal sentido, lo factible de proponer de la actual coyuntura, es un régimen de distribución primaria que opere a partir del nivel establecido por la ley 23548, efectuando las correcciones pertinentes a los efectos de neutralizar las distorsiones introducidas en el sistema, como consecuencia de la reasignación de gastos que implica la asunción de las transferencias de servicios realizados.

En tal sentido, y recogiendo las mediciones porcentuales, en términos de la masa universal de impuestos coparticipables que se determinaron, la distribución en favor de los fiscos provinciales debiera incrementarse en la porción correspondiente al costo estimado de las funciones transferidas, lo que supone retrotraer la situación a los porcentajes vigentes al momento de la entrada en vigencia de la ley 23548, adicionándole además, la transferencia de los servicios que se produjeron con posterioridad a dicha vigencia.

Para ello se propone el incremento del contingente participatorio del conjunto de las provincias hasta el 60 % del producido de los impuestos participados, y la correlativa disminución de la participación de la Nación hasta el 39 % y el mantenimiento de un Fondo de Aportes a Provincias destinado a atender situaciones de excepción del 1 %.

Lo expresado responde al concepto de que, una vez completado el proceso de Reforma y Privatización del Estado, actualmente en ejecución, podría pensarse en un Gobierno Nacional cuyas responsabilidades básicas estuvieran direccionadas a las áreas de defensa nacional, relaciones exteriores, atención de deuda externa, preservación del medio ambiente y administración de políticas globales.

A fin de no producir bruscas alteraciones en el nivel de los flujos de fondos que en la actualidad son dispuestos para cada uno de los niveles, se recomienda que el nuevo nivel de equilibrio sea alcanzado gradualmente, al cabo de tres años.



H. Cámara de Diputados de la Nación

b - La Cláusula de Garantía en la Distribución Primaria.

La pregunta que aquí corresponde es: ¿cuál es el verdadero fundamento jurídico a partir del cual la Provincias tienen el derecho a exigir tal garantía? Parece atinado contestar esta pregunta reproduciendo un concepto que, en tal sentido menciona Dino Jarach en un trabajo sobre "Coparticipación Provincial en Impuestos Nacionales", CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES (C.F.I.), Buenos Aires, 1966, al respecto dice el distinguido tratadista: "Las Provincias no intervienen en la aprobación de las leyes impositivas propiamente dichas que dicta el Congreso y cuyo producido es objeto de la participación", continúa diciendo que: "por consiguiente, a mi juicio, el régimen de coparticipación representa una verdadera delegación por parte de la Provincias a la Nación de sus facultades impositivas y no una simple delegación del ejercicio de dichas facultades, o sea, de la administración y recaudación de los impuestos provinciales".

Al no haber ninguna norma provincial que establezca las definiciones conceptuales de los hechos impositivos, los criterios de medición de los mismos, ni la medida de los impuestos todos estos elementos de las obligaciones tributarias son establecidos exclusivamente por las leyes de la Nación que, de ésta manera, queda investida del poder tributario que constitucionalmente las Provincias conservan para sí. Quiere decir entonces que es la Nación, quien debe garantizar a la Provincias, por los resultados de la gestión encomendada.

En la propuesta que se efectúa, se ha estimado prudente no avanzar más allá del cuarenta por ciento de los recursos tributarios totales en función de dejar en libertad al Gobierno Nacional para aumentar sus tributos propios.

c - Distribución Secundaria

No escapa a ningún observador de los temas relacionados con la coordinación financiera Nación - Provincia, que la mayor parte del debate originado alrededor del régimen de coparticipación, sobre la que no pudo arribarse a acuerdo alguno, es la referida a la distribución secundaria.

La situación económica angustiosa que enfrentan la mayoría de los fiscos provinciales y la recesión que involucra a las economías regionales, justifican plenamente los reclamos perentorios que conspiran en contra de la factibilidad de lograr un acuerdo, sobre bases eminentemente técnicas.

Obvio es reconocer que esta es una discusión sobre la disposición de fondos que son limitados: lo que gana una Provincia lo pierden otras, y lo que ganan todas ellas lo pierde la Nación.

Por tal motivo y teniendo en cuenta el cuadro de situación que se presenta, signados por profundos cambios en la trama económica y social del país, como es la coyuntura actual, se hace necesario la adopción de un sistema pautado, basado en indicadores demostrativos de la situación económica y social.



H. Cámara de Diputados de la Nación

La propuesta de distribución secundaria que se acompaña ha sido elaborada en base a pautas, vinculadas a prorrateadores que miden la evolución de distintos indicadores que contemplan como mínimos los siguientes atributos básicos:

- a - Que sean representativos de la realidad social, geopolítica y económica de las jurisdicciones.
- b - Que sean confiables en cuanto a que su fuente de origen y en cuanto a la periodicidad y regularidad de sus mediciones, y
- c - Que se hayan analizado y evaluado correctamente en la incidencia de los prorrateadores propuestos : 1) la naturaleza de cada indicador (sociales, políticos, geográficos, económicos, etc.); 2) la cantidad de indicadores que integran el prorrateador ; y 3) la ponderación de cada uno de estos indicadores dentro del prorrateador seleccionado.

El anteproyecto adjunto, establece en su artículo 4° que la distribución secundaria se efectuará ante las Provincias de la siguiente forma:

- 1 - Un 65 % directamente proporcional a la población.
- 2 - Un 25 % en proporción a la brecha de desarrollo entre cada Provincia y el área más desarrollada del país, siempre que la Provincia no pertenezca a dicha área ; y
- 3 - Un 10 %, a las Provincias que no tengan densidad de población superior al promedio del conjunto de Provincias y en proporción a la diferencia entre la densidad de población de cada Provincia y dicho promedio.

La elección del prorrateador poblacional ha merecido algunas observaciones en el régimen de la ley 20221 que pueden resultar atendibles en cuanto a su incidencia en la distribución, pero también es cierto que la estrecha relación que existe entre el nivel de la población y la magnitud del gasto público total, ha determinado que éste prorrateador estuviese presente en la totalidad de los regímenes de coparticipación implementados en el país, y que su ponderación representase el mayor peso específico en la distribución.

Con relación al segundo prorrateador elegido denominado "Brecha de Desarrollo", el mismo responde al concepto de diferencia porcentual per cápita entre el nivel de desarrollo de cada Provincia y el correspondiente al área más desarrollada del país. La citada brecha tiende a cubrir la diferencia en la recaudación propia de jurisdicciones con idéntico nivel de presión tributaria interna, pero de distinta base recaudatoria.

En la elección de éste prorrateador se han recogido las sugerencias realizadas durante la vigencia de la ley 20221, pero ampliando el número de los indicadores hasta seis.

Los indicadores seleccionados para elaborar el prorrateador en tratamiento, son :



A - Supervivencia Infantil en la Primera Infancia

Este indicador podría considerarse como la relación inversa a la mortalidad infantil en el primer año de vida. Su utilización sería óptima salvo el peligro subsistente de importantes grados de subregistros en las zonas mas atrasadas.

B - Población sin Necesidades Básicas Insatisfechas

Es un indicador del grado de desarrollo (medido en forma positiva). Su inversa es la medición del "Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas". Se usa actualmente como distribuidor de las asignaciones específicas previstas en los regimenes especiales de coparticipación instrumentadas por la ley 24073 y el Decreto 839/92.

C - Calidad de Vivienda

Este índice conformaba parte del distribuidor establecido por la ley 20221. No existen dudas en afirmar sobre que, la calidad de la vivienda es una manifestación concreta del nivel general de vida de los individuos que la habitan. Es decir que su inclusión como indicador del desarrollo es indiscutible.

D - Nivel Educativo Primario y Secundario

Este es un indicador que también formaba parte del promoteador de la ley 20221. Mide el grado de educación de la población a través de los registros de matrícula de estudiantes secundarios y universitarios. A los efectos de la determinación del mismo se suman ambas matrículas y se promedia el resultado.

A Los indicadores precedentes se los denomina de " naturaleza social", para diferenciarlos de los siguientes que los denominaremos de " naturaleza económica".

E - Población Mayor de 14 años

Este indicador mide la proporción de los habitantes que poseen aptitud física, que les permita acceder al mercado de trabajo, y por ende obtener un salario indispensable para sus necesidades básicas. Su inversa sería el porcentaje de población dependiente infantil, que debe ser atendido mediante la asistencia de individuos con recursos económicos propios.



H. Cámara de Diputados de la Nación

F - Producto Bruto Industrial de Las Provincias Respecto del P.B.I. Industrial de La Nación

Obsérvese que se trata del Producto Bruto Industrial de las Provincias y no del "Producto Bruto Geográfico". Ello es así por cuanto este último no puede ser considerado como un determinante del crecimiento económico, ya que, y como un argumento de peso, el mismo incluye la participación del Estado en el valor agregado de la economía, lo que puede significar que provincias rezagadas, que, obligadas por las circunstancias, deben necesariamente mantener un nivel de gasto público por encima de la media del país, como un paliativo a la desocupación regional, lo que significaría que sería perjudicial para éstas, la utilización del indicador total de bienes y servicios.

En consecuencia los economistas han asociado los procesos de crecimiento y desarrollo económico con el nivel alcanzado por la industria manufacturera, lo que significa que este sector secundario vendría a ser el verdadero motor del desarrollo económico.

Es de destacar con relación a todos estos indicadores, que la ponderación que a cada uno de ellos se le ha atribuido para conformar el prorratedor, ha sido idéntica, es decir que el mismo surge de la promediación aritmética de la sumatoria del conjunto.

Con relación al prorratedor "Densidad de Población", su elección se encuentra ampliamente fundamentada por el hecho de que en las diferentes concentraciones poblacionales de las distintas regiones del país, se advierte que el costo de prestación de los servicios públicos es inversamente proporcional a la densidad de cada jurisdicción. Ello es así, por cuanto una mayor concentración poblacional permitirá la obtención de economías de escala en la prestación de los servicios, en tanto que una amplia dispersión poblacional involucrará deseconomías del mismo tipo.

Es por ello que para corregir estas distorsiones, se hace necesario contemplar un prorratedor que tome en cuenta estas situaciones a través de la relación inversa a la densidad poblacional de cada Provincia. Es de destacar que la ley 20221 utilizó este prorratedor, para las Provincias que detentaban un índice de densidad poblacional inferior al promedio.

Como conclusión a las consideraciones vertidas en relación a los fundamentos esgrimidos para sustentar el régimen de distribución secundaria propuesto, digamos que los prorratedores utilizados (algunos de los cuales también fueron utilizados por la ley 20221), aparte de sus bondades intrínsecas, que pueden llegar a ser cuestionados en algunos aspectos, aquilatan suficiente evidencia como para merecer respeto, solo por ello. Los sistemas tradicionales generalmente han sido sometidos a suficientes análisis y cuestionamientos, por lo que no parece posible que de pronto pueda cambiárselos totalmente sin asumir un alto costo.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Por último cabe mencionar que el artículo 6º del Anteproyecto establece que los prorrateadores e indicadores antes analizados, se obtendrán de las informaciones suministradas por el Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC), o en su defecto las del organismo que determine la Comisión Federal de Impuestos, con taxativa aclaración de que los guarismos relativos a población, vivienda, educación y superficie, se referirán a los datos del último Censo Nacional disponible, no permitiéndose que se utilicen datos que resulten de extrapolaciones a periodos anteriores a los del Censo Nacional más reciente.

En los anexos no. I ; II ; III ; y IV, se detallan las conformaciones de cada uno de los prorrateadores :

- ANEXO I - Población
- ANEXO II - Brecha de Desarrollo
- ANEXO II.a) Indicadores utilizados para el cálculo de la Brecha de Desarrollo
- ANEXO III - Dispersión de Población
- ANEXO IV - Porcentajes de Distribución correspondiente a cada Provincia

d - Participación de las Provincias en el Directorio de la D.G.I

El artículo 11º del Anteproyecto, se refiere a un concepto totalmente inédito en lo que constituiría el convencionalismo de la relación fiscal tradicional Nación - Provincias, ya que propicia la representación de la Provincias en el Directorio de La Dirección General Impositiva, lo que significaría que la administración tributaria de los recursos coparticipables, pasaría a ser ejercida por ambas partes.

Es posible que parezca poco lógico que en un estudio destinado a analizar la coparticipación federal, que como tal representa una de las expresiones más elaboradas de la distribución de recursos unificados, se trate el tema de la descentralización tributaria.

Pero estas ideas aparentemente contrapuestas, quizás solo sean aspectos diferentes, pero complementarios, de un nuevo modelo de coordinación fiscal intergubernamental.

Existen razones valideras que avalan los intentos en pos de instrumentar, en alguna medida, la descentralización tributaria. Cuando menos dos de estas razones son sugeridas por el sentido común; y quizás otras tres, como mínimo, estén basadas en premisas sobre el buen funcionamiento del sistema tributario.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Lo primero que sugiere el sentido común de cualquier analista fiscal, es que el excesivo volumen que implican en la actualidad las transferencias intergubernamentales, por impuestos coparticipables, hacen pensar en la existencia de notorias ineficiencias en la faz operativa del sistema. Piénsese en un flujo de aproximadamente el 10 % del P.B.I., que es captado a través de todo el territorio, por un organismo centralizado, quien a su vez vuelve a distribuir entre las Provincias donde se llevó a cabo tal recaudación, mediante un complejo sistema de transferencias y controles. La conclusión inmediata, es que es imprescindible hacer más simple y reducido el sistema de distribución de fondos coparticipados.

La segunda razón de peso es que el artículo 124 de la Constitución Nacional autoriza a las Provincias a crear regiones para el desarrollo económico y social, lo que de por sí trae aparejado la necesidad de compatibilizar esta situación con el sistema de coparticipación vigente.

Las razones de orden operativo, son por lo menos tres:

a - Los gobiernos locales están en mejores condiciones como para operar la administración y recaudación de los impuestos que gravan el patrimonio, por estar estos bienes localizados, valuados y controlados, en general, según el criterio de las autoridades provinciales.

b - Ante la carencia de administradores especializados que conozcan los aspectos propios vinculados a las producciones regionales, se implementan sistemas de retención y percepción, que además de complejos, se tornan inequitativos. Es impensable imaginar que un organismo nacional centralizado pueda tener, en la cantidad y calidad necesaria, administradores capacitados para evaluar, por ejemplo: rendimiento de cultivos de cereales, extracción de hidrocarburos, producción forestal, capturas pesqueras, explotaciones ganaderas, extracción de minerales y otra infinita gama de producciones regionales, cuando en realidad estos técnicos se encuentran asentados en las regiones y no en los lugares donde la administración centralizada ha establecido sus sedes.

c - Es un dato concreto de la realidad la existencia de administraciones tributarias

capacitadas en el control de medianos y pequeños contribuyentes de impuestos sobre los consumos. Se debería pensar en transferir a las administraciones tributarias provinciales la operación y control de los contribuyentes menores que conforman el padrón de contribuyentes del Impuesto al Valor Agregado. Ello además, quizá implique importantes economías de escala para administradores y administrados.

Por todos los argumentos expuestos, la incorporación al Directorio de la D.G.I. de administradores tributarios provinciales, tal como se sugiere en el Anteproyecto de Ley que se acompaña al presente estudio, tal vez sea el comienzo del largo y difícil camino hacia la descentralización tributaria.



H. Cámara de Diputados de la Nación



Los argumentos y fundamentaciones que se expusieron precedentemente, están referidos a las cuestiones sustanciales de que trata el Anteproyecto de Ley de Coparticipación que se acompaña. Todos los artículos de Anteproyecto que tratan hechos o situaciones contempladas actualmente por la ley 23548; no han sido comentados, atento a que no han sufrido modificaciones de fondo que habiliten algún tipo de explicación. Si merece una consideración especial lo legislado por el artículo 12º del Anteproyecto que encuentra su equivalente en el artículo 9º de la actual ley 23548.

Estos dos artículos están referidos, a las Obligaciones que debe asumir la Nación y las Provincias en atención a la vigencia del convenio que las incluye.

Habida cuenta de las cuestiones que allí se tratan, y teniendo en cuenta que muchas de ellas ya han sido orientadas a través de acuerdos específicos no del todo compatibilizados (Acuerdos Federales de Agosto de 1992 y 1993), se optó por mantener la vigencia de la mayoría de las normas, a fin de que la discusión de estos temas sean tratados con la profundidad participativa, que ellos requieran.

Como comentario final, me parece oportuno hacer referencia al siguiente juicio vertido hace algunos años atrás por el actual Ministro de Economía de la Nación Dr. Domingo Felipe Cavallo: "un régimen federal sólido requiere adecuadas fuentes de recursos para que los gobiernos provinciales puedan atender los gastos derivados de la prestación de los servicios que benefician a los habitantes de cada provincia. Pero desde la organización nacional, la economía argentina se ha caracterizado por la debilidad de las finanzas locales". Continúa luego el autor diciendo: "sin embargo, el régimen de coparticipación federal no permitió a las provincias contar con los recursos adecuados para la prestación de los servicios a su cargo, fundamentalmente porque el porcentaje global asignado al conjunto, también denominado coeficiente de distribución primaria, no se corresponde con las responsabilidades de gastos que las provincias deberían tener a su cargo".

Los comentarios precedentes fueron escritos por el Dr. Domingo F. Cavallo en la obra "El Desafío Federal", Editorial Sudamericana Planeta, Buenos Aires, 1986.

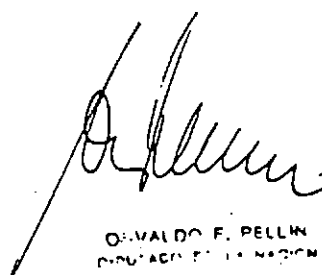
Con relación a estas consideraciones, vale la pena reproducir la exhortación con que el Dr. Cavallo concluye el párrafo citado: "por lo tanto, una futura redefinición del régimen de coparticipación federal tendría que dar solución a estos aspectos que limitaron la eficacia de su funcionamiento durante los últimos años".



H. Cámara de Diputados de la Nación

La actualidad que dejan traslucir estas expresiones - pese al tiempo transcurrido - y la vigencia política de quién la reprodujo, habilitan su comentario en esta oportunidad con el único objetivo de demostrar cuán difícil resulta compatibilizar el tema de la redefinición del régimen de coparticipación federal desde una óptica que armonice los intereses yuxtapuestos de las partes, pues de lo que se trata es de que la coordinación financiera entre Nación - Provincias, responda a un esquema que, como mínimo, reconozca que el régimen de coparticipación que se establezca, debe instrumentar una distribución que resulte equitativa para los niveles cuya relación fiscal pretende coordinar. Vaya pues este Anteproyecto de Ley de Coparticipación, como una contribución al logro de dicho objetivo.

Sirva la presente de atenta nota de elevación.



OSVALDO F. PELLÍN
DIPUTADO EN LA NACIÓN

COMISION FEDERAL DE IMPUESTOS

LEY 23.548

Anteproyecto de ley-convenio para cumplir con la directiva constitucional (art. 75, inc. 2do., - y disposición transitoria sexta) consensuado provisionalmente en la Comisión Federal de Impuestos.

"Sistema Básico de Concertación para la Coordinación, Armonización y Distribución Financiera y Fiscal"

LIBRO PRIMERO: *"Sistema Básico de Concertación" (1).*

Título Unico: *"Consejo Federal de Coordinación Económica y Fiscal".*

Capítulo Primero: *"Composición".*

Artículo 1º: Créase el Consejo Federal de Coordinación Económica y Fiscal, integrado por el Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación, que será su presidente nato, y por los Ministros del ramo de las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires que adhieran a la presente ley.

Capítulo Segundo: *"Funcionamiento".*

Artículo 2º: El Consejo contará con un Comité Ejecutivo integrado, además de la Nación, cuanto menos por ... jurisdicciones locales, las cuales formarán parte del mismo durante dos años, siendo elegidas por el Consejo Federal por mayoría simple.

Artículo 3º: El Consejo tendrá su sede en el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación (2), sin perjuicio de que pueda reunirse, cuando así se decida, en cualquier lugar de la República.

Artículo 4º: Una vez constituido el Consejo adoptará, por mayoría de dos tercios de las jurisdicciones integradas al sistema, un reglamento interno.

(1) La inclusión de este Libro es novedad en los regímenes de coparticipación. Aspira a institucionalizar una instancia obligada de diálogo multilateral orgánico, que permita la concertación, coordinación y armonización de políticas, en la dirección prevista por la Constitución Nacional.

(2) Debiera examinarse la conveniencia de que la sede de este cuerpo, por razones de dotación administrativa, sea la misma de la Comisión Fiscal Federal, art. 21, tercer párrafo, en cuyo caso la redacción del artículo podría quedar concebida en los siguientes términos: "El Consejo tendrá su asiento en la Ciudad de Buenos Aires, en el lugar que fije el respectivo reglamento, sin perjuicio que pueda reunirse, cuando así se decida, en cualquier lugar de la República".

COMISION FEDERAL DE IMPUESTOS

LEY 23.548

Artículo 5º: El Consejo debe reunirse por lo menos ... (3) veces al año, pudiendo ser convocado por el Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación, y/o por no menos de ... de los Ministros del ramo de las jurisdicciones locales.

Artículo 6º: El Consejo no podrá adoptar decisiones con fuerza vinculante, sino por el voto de la unanimidad de sus integrantes.

Capítulo Tercero: "Funciones".

Artículo 7º: Son funciones del Consejo Federal de Coordinación Económica y Fiscal:

- a) Analizar y coordinar el ejercicio de las competencias, servicios y funciones a distintos niveles de gobierno;
- b) Analizar y coordinar los niveles del gasto público en relación con las competencias, servicios y funciones de las jurisdicciones;
- c) Analizar y coordinar la correspondencia entre las competencias, servicios y funciones, con los recursos de las respectivas jurisdicciones;
- d) Analizar y coordinar las acciones que aseguren la aprobación de presupuestos equilibrados en las respectivas jurisdicciones, colaborando recíprocamente para la generación o asignación de los recursos necesarios, o para la realización de las economías correspondientes;
- e) Analizar y coordinar los instrumentos tributarios nacionales y locales en vista a una adecuada complementación y armonización;
- f) Las demás que sean razonablemente indispensables para la concreción de las atribuciones mencionadas, en orden a la finalidad principal de fortalecer el federalismo;

LIBRO SEGUNDO: "Régimen de Coparticipación Federal de Tributos".

Título Primero: "Régimen General".

Capítulo Primero: "Masa coparticipable. Distribución primaria y secundaria. Garantía"

Artículo 8º: La masa de fondos a distribuir estará integrada por el producido de todos los tributos recaudados por la Nación, existentes o a crearse, con las siguientes excepciones:

- a) Los derechos de importación y exportación previstos en los arts. 4º y 75, inc. 1 de la Constitución Nacional.

(3) Por ejemplo, por lo menos dos veces al año, una dentro de los treinta días previos a la remisión del Proyecto de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional, y otra para examinar el resultado de su ejecución.

COMISION FEDERAL DE IMPUESTOS

LEY 23.548

b) Los tributos que viene recaudando la Nación, cuya distribución entre la Nación y las provincias, esté prevista en los Regímenes Especiales de Coparticipación que se contemplan en el Libro Segundo, Título Segundo, Capítulo Primero a Capítulo ... de esta ley (4).

c) Los tributos que viene recaudando la Nación con asignación o afectación específica a propósitos o destinos determinados, con duración transitoria y que se consignan en el Libro Segundo, Título Segundo, Capítulo ...: 'Otras disposiciones', vigentes al momento de promulgación de esta ley, con su actual estructura, plazo de vigencia y destino. Cumplido el objetivo de creación de estos tributos afectados, si los gravámenes continuaran en vigencia su producido se incorporará automáticamente al régimen general de distribución de esta ley.

d) Los tributos que recaude la Nación, cuyo producido se asigne o afecte específicamente a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaren de interés nacional, con los recaudos del art. 75, inc. 3° de la Constitución Nacional. Estas asignaciones o afectaciones específicas no podrán exceder de un año en su vigencia, salvo prórroga expresa con igual límite temporal. A la expiración de dicho término si los gravámenes subsistieran se incorporará automáticamente su producido al régimen general de distribución de esta ley (5).

e) Las tasas recaudadas por la Nación que deberán constituir la retribución de servicios efectivamente prestados y guardar una razonable relación con el costo de su prestación.

f) Las contribuciones de mejoras sobre inmuebles recaudadas por la Nación que deberán guardar una razonable relación con el costo de la respectiva obra y la efectiva valorización de los bienes beneficiados por la misma.

(4) Ello sin perjuicio de ponderar la conveniencia de suprimir todos o alguno de los regímenes especiales de coparticipación vigentes. Se ha entendido que la reforma constitucional (art. 75, inc. 2do.) estaría exigiendo que exista "una ley-convenio", esto es una sola ley de coparticipación, aún cuando ella pudiera instituir "regímenes", en plural, de coparticipación.

(5) Si la intención fuera recoger la inquietud de algunas jurisdicciones locales de establecer una limitación cuantitativa a las asignaciones o afectaciones específicas podría agregarse al inciso los siguientes párrafos:

"A su vez, los tributos con asignación o afectación específica no podrán superar en ningún caso el ... % de la recaudación durante el ejercicio de los recursos tributarios nacionales, tengan o no el carácter de distribuibles por esta ley.

A tales efectos, la Contaduría General de la Nación deberá determinar antes del 15 de febrero del año siguiente, e informarlo a la Comisión Fiscal Federal, si en función de la recaudación efectiva del ejercicio fiscal vencido se ha sobrepasado el indicado tope.

En caso de haberse superado el aludido porcentaje la diferencia deberá ser aportada por la Nación a la masa coparticipable, liquidándose y pagándose la parte correspondiente a las jurisdicciones locales antes del 30 de abril del mismo año, en función de los porcentajes que les corresponda en la distribución secundaria del régimen general de esta ley".

COMISION FEDERAL DE IMPUESTOS

LEY 23.548

g) Las contribuciones patronales y los aportes personales recaudados por la Nación para el Sistema de Seguridad Social.

Artículo 9°: -Distribución primaria- (6)

Artículo 10: -Distribución secundaria- (6)

Artículo 11: El monto a distribuir por la Nación a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires, en conjunto, en virtud del Régimen General del presente Título, no podrá ser inferior al ... % (7) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales, excluidas las contribuciones patronales y los aportes personales para el Sistema de Seguridad Social, tengan o no el carácter de distribuibles por esta ley.

A tales efectos la Contaduría General de la Nación deberá determinar antes del 15 de febrero del año siguiente, e informarlo a la Comisión Fiscal Federal, si en función de la recaudación efectiva del ejercicio fiscal vencido, se ha distribuido un monto por lo menos equivalente al porcentual garantizado por el párrafo precedente.

En caso de resultar inferior, el ajuste respectivo deberá ser liquidado y pagado a las jurisdicciones locales antes del 30 de abril del mismo año, en función de los porcentajes que les corresponda en la distribución secundaria del régimen general de esta ley.

Capítulo Segundo: "Obligaciones Emergentes del Régimen de esta Ley"

Artículo 12: La Nación asume la obligación de cumplir estrictamente todas las disposiciones de la presente ley, y en particular las siguientes:

a) Poner el máximo empeño en la recaudación de los tributos que integran la masa coparticipable.

(6) Ex profeso no se ha abordado la distribución de la masa, que podría llevar dos artículos o más, pues está sujeta a consideraciones de intereses y de alta política que exceden a este ámbito. No obstante, se han iniciado estudios para aportar, de ser posible, sugerencias técnicas.

(7) En la Ley Nro. 23.548, el piso de la garantía venía dado por el "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" (sic). Se registra una inquietud en el sentido de que en el denominador debieran incluirse los recursos destinados a Seguridad Social, dado que en parte tienen carácter impositivo y para prevenir un hipotético incremento de las contribuciones patronales compensado con la reducción de determinado impuesto coparticipable.

COMISION FEDERAL DE IMPUESTOS

LEY 23.548

b) (8)

c) Asegurar que la Dirección General Impositiva y la Administración Nacional de Aduanas, cursen a la Comisión Fiscal Federal, diariamente, copia de los partes de recaudación que suministran a la Secretaría de Hacienda de la Nación.

d) Que todas las transferencias contenidas en los regímenes de esta ley se harán por medio del Banco de la Nación Argentina, el cual transferirá en la entidad y plaza que las jurisdicciones le indiquen, de manera automática, diaria y gratuita, el monto de recaudación que les corresponda.

e) No establecer gravámenes nacionales análogos a los provinciales que se refieren en el artículo siguiente inc. b).

f) Y en lo que resulten aplicables, por sí y por los organismos administrativos de cualquier naturaleza de su jurisdicción, las mismas obligaciones que para las jurisdicciones locales adheridas se establecen en el artículo siguiente.

Artículo 13: La adhesión de cada provincia y de la Ciudad de Buenos Aires se hará mediante una ley por la cual la jurisdicción se comprometa al cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el presente artículo:

a) Que acepta el régimen de esta ley sin limitaciones ni reservas, por sí y por sus municipalidades o entes asimilables.

(8) El inc. b) debería estar referido al medio de pago y/o de distribución de los tributos coparticipados. Las alternativas consideradas en el seno de la Comisión Federal de Impuestos, y que no agotan todas las posibilidades, han sido las siguientes:

**) Recaudar los tributos nacionales coparticipados, creados o a crearse, exclusivamente en moneda de curso legal; o*

**) Recaudar los tributos coparticipados, creados o a crearse, en moneda de curso legal, y en otro medio de pago con autorización expresa previa de la Comisión Fiscal Federal; o*

**) Recaudar los tributos coparticipados, creados o a crearse, en moneda de curso legal. En caso que la recaudación se instrumente mediante el rescate de bonos emitidos por el Estado Nacional, este distribuirá a los fiscos adheridos su equivalente en efectivo al valor de cotización de dichos bonos, en el monto que les corresponda, de manera automática, diaria y gratuita; o*

**) Recaudar los tributos coparticipados, creados o a crearse, en moneda de curso legal. En caso de que la recaudación se instrumente mediante el rescate de bonos emitidos por el Estado Nacional, estos se distribuirán a los fiscos adheridos en el monto que les corresponda, de manera automática, diaria y gratuita, obligándose el Estado Nacional a recibir de los fiscos adheridos dichos bonos, a valor nominal, en pago de deudas de cualquier naturaleza que éstos pudieran mantener con aquél o contraer en el futuro;*

**) Etc.*

COMISION FEDERAL DE IMPUESTOS

LEY 23.548

b) Que se obliga a no aplicar por sí y a que los organismos administrativos -autárquicos o no-, y sus municipios o entes asimilables de su jurisdicción, no apliquen gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos por esta ley, o que no reúnan los requisitos que aquí se fijan. Se entiende como gravámenes análogos a los que registren sustancial coincidencia, total o parcial, en la definición de los hechos imponible, o en las bases imponible o parámetros de medición.

En cumplimiento de esta obligación, no se gravarán por medio de tributos de ninguna naturaleza, característica o denominación, las materias imponible sujetas a los tributos nacionales distribuidos, ni las materias primas utilizadas en la elaboración de productos sujetos a los tributos a que se refiere esta ley, obligación que no alcanza a las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados y cuyo monto guarde razonable proporción con el costo de los mismos, salvo lo dispuesto en el párrafo subsiguiente de este inciso.

Los objetos directos o indirectos de los Impuestos Internos a los consumos específicos no serán pasibles de tratamiento tributario local discriminatorio, excepto el expendio al por menor de vinos y bebidas alcohólicas, que podrán ser objeto de una gravación diferencial (9).

De la obligación a que se refieren los dos primeros párrafos de este inciso se excluyen expresamente los impuestos provinciales o de la Ciudad de Buenos Aires, sobre la propiedad inmobiliaria, sobre la propiedad, radicación, circulación o transferencia de automotores, y sobre la transmisión gratuita de bienes, así como los gravámenes provinciales o municipales vigentes al 31 de diciembre de 1984 (10) que tuvieran afectación a obras y/o inversiones, provinciales o municipales, dispuestas en las normas de su creación. También se excluyen expresamente el Impuesto sobre los Ingresos Brutos y el Impuesto de Sellos (o los que los complementen o sustituyan), en tanto se ajusten a lo establecido en los apartados siguientes:

1. El Impuesto sobre los Ingresos Brutos (11) deberá ajustarse a las siguientes características básicas:

(9) Si bien la posibilidad de gravación diferencial del expendio al por menor de vinos y bebidas alcohólicas, es una norma ya contenida en anteriores leyes de coparticipación, se ha registrado la sugerencia de analizar la supresión de dicha autorización.

(10) Si la intención es suprimir con amplitud la convalidación de los tributos locales con afectación específica análogos a los nacionales coparticipados podría eliminarse la dispensa para los vigentes al 31 de diciembre de 1984. La redacción contenida en el texto ha sido defendida por la representación de la Provincia de Buenos Aires, tomando en cuenta los compromisos financieros asumidos por dicha jurisdicción con motivo del emprendimiento eléctrico de la Central Bahía Blanca, incorporada al sistema interconectado, y que se atiende con un gravamen provincial a la energía.

(11) Este dispositivo queda supeditado a la evolución de los compromisos asumidos por las provincias por el acto declarativo primero del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del 12.8.93, en cuanto a la sustitución de este gravamen.

COMISION FEDERAL DE IMPUESTOS

LEY 23.548

1.1. El hecho imponible estará constituido por el ejercicio habitual, con fines de lucro, y en el ámbito de la jurisdicción, de actividades empresarias, incluso unipersonales, civiles o comerciales, profesiones, oficios, intermediaciones, y toda otra que reúna aquellos requisitos, excluidas las realizadas en relación de dependencia y el desempeño de cargos públicos.

1.2. La base imponible estará constituida por los ingresos brutos totales del período, derivados del ejercicio de la actividad gravada.

Aclárase que entre tales ingresos no podrán incluirse los importes correspondientes a Impuestos Internos, el débito fiscal en el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto a la Transferencia de Combustibles, ... en tanto se trate del contribuyente de derecho de los gravámenes citados y que se encuentre debidamente inscripto como tal, se trate estrictamente del débito fiscal en el Impuesto al Valor Agregado y del monto liquidado en los demás gravámenes, y que en todos los casos correspondan a operaciones sujetas a impuesto realizadas en el período fiscal que se liquide.

En casos especiales la imposición podrá consistir en una suma fija en función de parámetros relevantes.

1.3. No podrán gravarse las exportaciones, pero sí las actividades conexas, como transporte, eslingaje, estibaje, depósito, y toda otra de similar naturaleza.

1.4. Podrán gravarse las actividades cumplidas en establecimientos de utilidad nacional, en tanto la imposición no interfiera con ese interés o utilidad.

1.5. En materia de transporte interjurisdiccional la imposición se efectuará en la forma prevista en el Convenio Multilateral.

No podrá aplicarse el impuesto en los casos 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.

1.6. Las actividades o rubros complementarios de una actividad principal estarán sujetos a la alícuota que se contemple para aquélla.

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

1.7.1. En el caso de entidades financieras comprendidas en el régimen de la ley 21.526 y modificatorias, se considerará ingreso bruto a los importes devengados, en función del tiempo, en cada período.

1.7.2. En las operaciones de venta de inmuebles en cuotas por plazos superiores a doce meses,

COMISION FEDERAL DE IMPUESTOS

LEY 23.548

se considerará ingreso bruto devengado a la suma total de los vencimientos operados en cada periodo.

1.8. Los periodos fiscales serán anuales, con anticipos sobre base cierta que, en el caso de contribuyentes comprendidos en el régimen del Convenio Multilateral, serán por periodos mensuales.

1.9. Los contribuyentes comprendidos en el Convenio Multilateral, pagarán el impuesto de todas las jurisdicciones en que actúan en una única sede, para lo cual las jurisdicciones adheridas, en el ámbito de las Comisiones Arbitral y Plenaria, concertarán la mecánica respectiva y la uniformidad de las fechas de vencimiento.

2. En lo que respecta al Impuesto de Sellos (12) sólo podrá recaer sobre actos, contratos y operaciones de carácter oneroso instrumentados, aunque sea por correspondencia. Se entenderá por instrumento toda escritura, papel o documento del que surja el perfeccionamiento de los actos, contratos y operaciones, 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 la conducta de los otorgantes.

Podrán gravarse actos, contratos u operaciones instrumentados en la respectiva jurisdicción, así como los instrumentados en otras que deban cumplir efectos en ella, aún cuando sea en establecimientos de utilidad nacional, en tanto la imposición no interfiera con ese interés o utilidad.

Cuando se trate de operaciones instrumentadas en una jurisdicción que deban cumplirse en otra u otras, la tributación se hará de modo que incida una sola vez, a cuyo efecto las jurisdicciones adoptarán las medidas conducentes.

c) Que se obliga a no gravar y a que los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos, no graven 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 (13).

(12) Este dispositivo queda supeditado a la evolución de los compromisos asumidos por las provincias por el acto declarativo primero del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del 12.8.93, en cuanto a la supresión total o parcial de este tributo.

(13) El inciso requiere un reexamen. Político, para ver hasta dónde se quiere llevar la desgravación local de los alimentos, esto es si la dispensa debe ser total o simplemente descartar la aplicación de alícuotas más altas que las generales, teniendo presente que en el orden nacional hoy se encuentran alcanzados por el Impuesto al Valor Agregado. Y técnico, pues la redacción actual de la Ley Nº 23.548 requiere de una indispensable clarificación. El texto se remonta a la Ley Nº 12.139, pasando por las Leyes Nros. 14.390 y la 20.221, aludiendo a párrafos (2º a 4º) cuando en realidad este último no existe en la Ley Nº 23.548.

COMISION FEDERAL DE IMPUESTOS

LEY 23.548

d) Que continuarán aplicando las normas del Convenio Multilateral del 18 de agosto de 1977, sin perjuicio de ulteriores modificaciones o sustituciones de éste que se adopten por la unanimidad de los fiscos adheridos.

e) Que se obliga a derogar gravámenes provinciales y a promover la derogación de los municipales que resulten en pugna con el régimen de esta ley, debiendo la autoridad ejecutiva de la Provincia y en su caso del Municipio suspender su aplicación dentro de los (10) diez 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 o entes asimilables que no den cumplimiento a las disposiciones de esta ley o a las decisiones de la Comisión Fiscal Federal.

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

Capítulo Tercero: "Otras Disposiciones".

Artículo 14: La presente ley regirá desde el 1º de enero de 1997, por el plazo de cinco años, y su vigencia se prorrogará automáticamente y por igual plazo mientras no se sancione un régimen que la sustituya.

Cada una de las partes podrá denunciar el presente acuerdo, por ley y con los recaudos del artículo siguiente, antes del 30 de setiembre del año anterior al vencimiento del plazo indicado en el párrafo precedente, y con efectos a partir del 1º de enero del año siguiente al de dicho vencimiento. No se admitirán denuncias parciales.

Artículo 15: El derecho a participar en el producido de los tributos que se coparticipan por este régimen general, queda supeditado a la adhesión expresa de cada una de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, adhesiones que serán comunicadas al Poder Ejecutivo Nacional por conducto del Ministerio del Interior, y con conocimiento del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación, y de la Comisión Fiscal Federal, y/o transitoriamente de su antecesora, la Comisión Federal de Impuestos.

Si transcurridos ciento ochenta días corridos a partir de la promulgación de la presente ley, alguna jurisdicción no hubiese comunicado su adhesión en la forma indicada en el párrafo anterior, se entenderá que la misma no ha adherido al régimen, y los fondos que le hubieren correspondido -incluidos los que le hubieren sido remitidos por dicho periodo a cuenta de su adhesión, y que deberá reintegrar- serán distribuidos entre las jurisdicciones locales 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

COMISION FEDERAL DE IMPUESTOS

LEY 23.548

adhesión, sin que puedan hacerse valer derechos respecto de recaudaciones realizadas con anterioridad.

Título Segundo: *"Regímenes Especiales"* (14).

Capítulo Primero: *"Impuesto sobre los Combustibles Líquidos"*.

Artículo 16: ...

Capítulo Segundo: *"Impuesto ..."*.

Artículo 17: ...

Capítulo Tercero: *"Impuesto ..."*.

Artículo 18: ...

Capítulo Cuarto: *"Impuesto ..."*.

Artículo 19: ...

Capítulo Quinto: *"Otras Disposiciones"*.

Artículo 20: ...

Título Tercero: *"De la Comisión Fiscal Federal"*

Capítulo Primero: *"Composición y estructura"*.

Artículo 21: Créase la Comisión Fiscal Federal, en los términos del art. 75, inc. 2, sexto párrafo, de la Constitución Nacional, la que estará integrada por un representante titular y un suplente de la Nación, y en tanto hayan adherido, de cada una de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, los que deberán ser personas especializadas en materia fiscal a juicio de las jurisdicciones designantes. Cada jurisdicción tendrá un voto.

La Comisión Fiscal Federal, además de las funciones que le asigna la Constitución y la presente ley, será continuadora de la Comisión Federal de Impuestos, debiendo proseguir las tramitaciones pendientes en dicha instancia.

(14) Puede ser aconsejable para lograr la mayor transparencia, reducir cuanto se pueda los regímenes especiales, reflejándolos según corresponda en la distribución primaria y secundaria del régimen general, sin desconocer los argumentos en contrario, ni las necesidades puntuales que pudieran justificarlos. De todos modos siempre habrían de constar en una única ley de coparticipación.

COMISION FEDERAL DE IMPUESTOS

LEY 23.548

Tendrá su asiento en la Ciudad de Buenos Aires, en el lugar que fije el respectivo reglamento, sin perjuicio de lo cual podrá sesionar en cualquier lugar de la República cuando así se decida.

Contará con un Comité Ejecutivo compuesto por la representación de la Nación y de nueve fiscos locales, entre ellas, con carácter permanente, las de cuatro jurisdicciones locales con mayor participación relativa en la distribución de recursos coparticipados (15). El reglamento interno determinará la conformación de cuatro zonas geográficas del país integradas cada una de ellas por cinco jurisdicciones a fin de que participe rotativamente un representante por cada una de las mismas. La quinta plaza local del Comité Ejecutivo será elegida en cada caso en sesión plenaria entre las jurisdicciones no permanentes.

Para dictar su reglamento interno, que incluirá, separada o no, una ordenanza procesal, deberá constituirse en sesión plenaria con la asistencia de por lo menos dos tercios de los fiscos contratantes.

Este reglamento, por lo menos, determinará los asuntos que deberán ser sometidos a sesión plenaria, establecerá las normas procesales pertinentes para la actuación ante el organismo y fijará la forma de elección y plazo de duración de los representantes jurisdiccionales que integren el Comité Ejecutivo.

La Comisión formulará y aprobará su propio presupuesto, y sus gastos serán sufragados por todos los fiscos contratantes, en proporción a la participación que les corresponda en virtud del régimen general de la presente ley.

Capítulo Segundo: "Funciones, atribuciones y procedimiento".

Artículo 22: La Comisión Fiscal Federal tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

- a) Ejercer el control y fiscalización que dispone el art. 75, inc. 2do., sexto párrafo, de la Constitución Nacional;
- b) Ejercer el control y fiscalización del estricto cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley;
- c) Aprobar el cálculo de los porcentajes de distribución, conforme lo establece la presente ley.

(15) En la Ley N° 23.548, hay ocho plazas para los fiscos locales asignando el carácter de plazas permanentes a aquellas provincias cuya participación relativa en la distribución de recursos supera el 9 %, con lo cual actualmente revisten tal calidad las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. La próxima ley deberá tener en cuenta que las jurisdicciones locales han pasado de 22 a 24 por la incorporación al régimen de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y de la Ciudad de Buenos Aires. Al discutirse este anteproyecto en el seno de la Comisión Federal de Impuestos, se registró una oposición a la existencia de plazas permanentes para jurisdicciones locales.

COMISION FEDERAL DE IMPUESTOS

LEY 23.548

d) Controlar la liquidación y acreditación que a los distintos fiscos corresponde, para lo cual la Dirección General Impositiva, la Administración Nacional de Aduanas, el Banco de la Nación Argentina, los bancos recaudadores o centralizadores del sistema y cualquier otro organismo público nacional, provincial, municipal o interjurisdiccional, estarán obligados a suministrar directamente y dentro del plazo razonable que se fije toda información que requiera, y otorgar libre acceso a la documentación respectiva que la Comisión solicite, incluso a las declaraciones juradas presentadas por los contribuyentes y responsables, no rigiendo al efecto el secreto fiscal. Asimismo, los titulares de los organismos antes referidos, podrán ser citados a brindar personalmente informes o explicaciones ante la Comisión.

La información o documentación solicitada no podrá denegarse invocando lo dispuesto en leyes, cartas orgánicas o reglamentaciones que hayan determinado la creación o rijan el funcionamiento de los referidos organismos y entes estatales o privados.

Los funcionarios públicos nacionales, provinciales, municipales o interjurisdiccionales que no dieran satisfacción tempestiva a los requerimientos formulados, serán pasibles a título personal de una multa graduable, de entre el equivalente al importe de medio sueldo mensual como mínimo, y de diez sueldos mensuales como máximo, del que perciban o que corresponda al cargo, por todo concepto, al momento del incumplimiento. El Comité Ejecutivo deberá correr vista al afectado por diez días hábiles administrativos para que formule su descargo, acompañe y ofrezca prueba. La multa que pueda aplicar el Comité Ejecutivo será pasible de apelación dentro de los diez (10) días hábiles judiciales de ser notificada, ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal de la Capital Federal, recurso que tendrá efecto suspensivo.

Para el cobro de la multa se recurrirá al procedimiento de ejecución fiscal previsto en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, y los importes que se recauden se destinarán al equipamiento de la Comisión Fiscal Federal, a investigación en materia de federalismo fiscal, o a los destinos que resuelva la misma Comisión por mayoría de representantes, a propuesta del Comité Ejecutivo (16).

e) Formular recomendaciones a los organismos mencionados en el inciso anterior, los que deberán dar cuenta del trámite y consideración que les hayan brindado.

f) Controlar el estricto cumplimiento por parte de los respectivos fiscos de las obligaciones que contraen al aceptar este régimen.

g) Decidir de oficio o a pedido de la Nación, de las provincias, de la Ciudad de Buenos Aires o de las municipalidades, si los gravámenes nacionales, provinciales o municipales, se oponen o no, y en este caso en que medida, a las disposiciones de la presente ley. En igual sentido, intervendrá a pedido de los contribuyentes o asociaciones reconocidas, sin perjuicio de las

(16) *Atento experiencias del pasado, la Comisión ha creído necesario asegurar se dé cumplimiento a sus requisitorias informativas, entendiéndose que el medio propuesto puede resultar eficaz a tales fines, ello sin desconocer la utilidad de otros mecanismos.*

COMISION FEDERAL DE IMPUESTOS

LEY 23.548

obligaciones de aquellos de cumplir las disposiciones fiscales pertinentes.

h) Dictar normas generales interpretativas de la presente ley y de toda otra que pudiera instituir regímenes de coparticipación, como de los acuerdos celebrados o que se celebren entre la Nación y las jurisdicciones locales en la materia e, igualmente, de toda otra disposición complementaria o modificatoria.

i) Asesorar a la Nación y a los entes públicos locales, ya sea de oficio o a su pedido, en las materias de su especialidad y, en general, en los problemas que cree el derecho tributario interjurisdiccional.

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

k) Recabar de reparticiones técnicas nacionales, locales, o interjurisdiccionales, las informaciones necesarias que interesen a su cometido.

l) Intervenir con carácter consultivo en la elaboración de todo proyecto de legislación tributaria nacional referente a gravámenes coparticipados, y en particular en cualquier iniciativa que introduzca modificaciones a esta ley.

II) Ejercer todas las demás competencias que resulten necesarias a los fines del mejor cumplimiento de las atribuciones que se le confieren.

En el reglamento a que se refiere el artículo anterior, se podrá delegar el desempeño de funciones al Comité Ejecutivo.

Artículo 23: Las decisiones de la Comisión serán obligatorias para la Nación, la Ciudad de Buenos Aires, las provincias adheridas y sus municipios, salvo el derecho a solicitar revisión debidamente fundada dentro de los treinta (30) días corridos desde la fecha de notificación respectiva. Los pedidos de revisión serán resueltos en sesión plenaria, a cuyo efecto el quórum se formará con más de la mitad de sus miembros. La decisión respectiva se adoptará por simple mayoría de los miembros presentes, será definitiva y de cumplimiento obligatorio, y no se admitirá ningún otro recurso ante la Comisión. Las resoluciones adoptadas por la Comisión Fiscal Federal en pleno, serán definitivas en el ámbito del presente régimen. En razón de ello, podrán ser objeto de apelación extraordinaria ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con arreglo al artículo 14 de la Ley Nº 48, art. 257 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y normas concordantes. La apelación extraordinaria podrá ser deducida por los fiscos contratantes y por los contribuyentes, responsables, o asociaciones reconocidas, y la misma no tendrá efecto suspensivo de aquella decisión.

Artículo 24: La jurisdicción afectada por una decisión de la Comisión Fiscal Federal deberá comunicar a dicho organismo las medidas que haya adoptado para su cumplimiento dentro de los sesenta (60) días corridos contados a partir de la fecha de notificación de la decisión no recurrida, o en su caso de la recaída a raíz de la revisión prevista en el artículo precedente.

COMISION FEDERAL DE IMPUESTOS

LEY 23.548

Vencido dicho plazo sin que la jurisdicción afectada haya procedido en consecuencia, la Comisión Fiscal Federal dispondrá lo necesario para que el Banco de la Nación Argentina se abstenga de transferir a aquella los importes que le correspondan sobre el producido del tributo recaudado por la Nación análogo al tributo declarado en pugna, hasta tanto se dé cumplimiento a la decisión del Organismo, o para que se abstenga de transferirle hasta un máximo del 10 % de la parte que le corresponda en el Impuesto al Valor Agregado o aquel que lo sustituya o complemente, según lo decida la Comisión Fiscal Federal, la suma que fuere mayor. El importe objeto de descuento tendrá el destino que determine la Comisión Fiscal Federal por conducto de su Plenario.

Si la incumplidora fuese la Nación, sin perjuicio de su obligación de dejar sin efecto el acto declarado en pugna, y de restituir, en su caso, a la masa coparticipable correspondiente los importes indebidamente excluidos, la Comisión Fiscal Federal podrá decidir la indisponibilidad de los fondos hasta en un 10 % de la parte que le corresponda en el producido del Impuesto al Valor Agregado o aquel que lo sustituya o complemente, hasta tanto se dé cumplimiento a la decisión del Organismo, lo cual será comunicado a sus efectos al Banco de la Nación Argentina. El importe objeto de descuento tendrá el destino que determine la Comisión Fiscal Federal por conducto de su Plenario (17).

Artículo 25: Los contribuyentes o responsables 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 pertinente, la devolución de lo abonado por tal concepto sin necesidad de recurrir previamente ante la Comisión Fiscal Federal.

Artículo 26: De forma.

(17) *Hasta ahora, los incumplimientos de la Nación carecen de sanción.*