

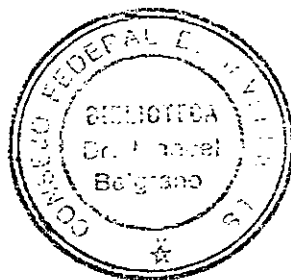
0/N.2021
P 11
I

41436 Rosa. PAHOR
Inf. Avance I

PLAN DE TRABAJO

PRIMER INFORME DE AVANCE

- a. Estudio de la repercusión que los distintos sistemas legales de distribución de los Recursos Coparticipables tienen en las provincias en relación con el financiamiento de sus compromisos y responsabilidades a su cargo.
- b. Estudio, antecedentes, y proyecto de Zona Franca NOA.



Rosa PAHOR

Dra. ROSA PAHOR
ABOGADA
Tº 61 Fº 833 C.P.A.C.F.
Tº 44 Fº 196 C.A.P.D.A.

Estudio de la repercusión que los distintos sistemas legales de distribución de los Recursos Coparticipables tienen en las provincias en relación con el financiamiento de sus compromisos y responsabilidades a su cargo.

De los artículos 4, 67, 104 y 108 de la Constitución Nacional surgen las potestades tributarias de la Nación y las Provincias. Corresponde a la Nación: a) impuestos indirectos externos con carácter exclusivo; b) impuestos indirectos internos concurrentes con las provincias de forma permanente; c) impuestos indirectos en forma transitoria, según Art. 67, inc. 2, C.N. Corresponden a las provincias: a) impuestos indirectos internos concurrentes con la Nación; b) impuestos directos en forma exclusiva, salvo que la Nación hiciera uso de la facultad que le confiere el Art. 67, inc. 2, CN. De modo que las provincias tienen mayor potestad tributaria que la Nación respecto de los impuestos más remunerativos. Correspondían a la Nación, de manera exclusiva, sólo los derechos aduaneros sobre los impuestos de importación y de exportación. En tanto que a las provincias, los impuestos directos, al consumo, a la producción, contribución territorial y patentes. Esto porque las provincias conservan el poder no delegado por la Constitución al Gobierno Federal. Así, la Constitución Nacional separó las fuentes de la Nación y las provincias. En 1890 nacen los impuestos internos al consumo, en contraposición a los impuestos al consumo, que correspondían a las provincias. De modo que en las provincias ya existían los gravámenes al consumo, provocándose de esa manera una doble imposición. Hubo al respecto dos corrientes de opinión: a) respecto de impuestos indirectos, la Nación, así como las provincias, pueden establecerlos haciendo uso de las facultades concurrentes, sin que exista incompatibilidad constitucional, y b) según el Art. 104 de la CN, las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación, de modo que la ley nacional que estableció los impuestos internos sería inconstitucional. Deja de existir así un sistema de separación en cuanto a fuentes se refiere, y pasamos a un sistema de separación y de concurrencia. En el año 1930, la Nación, haciendo uso de las facultades que le confiere el Art. 67, inc.2 de la CN, establece por tiempo determinado, impuestos directos a las transacciones y a los réditos, siendo que la imposición de contribuciones directas le corresponde a las provincias. Así la Nación, desde esa época, utiliza la cláusula constitucional a través de sucesivas prórrogas, hasta la actualidad.

En 1934 el Congreso de la Nación aprueba la sanción de tres leyes, en el afán de un reordenamiento del sistema tributario. Estas son las leyes 12.139, 12.143 y 12.147, que dan origen al régimen de participación impositiva de las finanzas públicas. Entonces, en 1930 aparecen los regímenes de coparticipación impositiva, a través de leyes convenio, que son normas dictadas por el Congreso de la Nación, a las que adhiere cada una de las provincias, a través de leyes sancionadas por sus legislaturas respectivas. Los fundamentos del sistema de coparticipación fueron el que no estuviera prohibido por la Constitución Nacional, así como la fijación de un plazo determinado de duración, aunque éste se ha transformado en permanente. En cuanto a las críticas, calificados juristas se opusieron alegando vicio de inconstitucionalidad, porque la ley convenio no puede alterar la distribución de facultades entre la Nación y las provincias. Esto es así porque los recursos tributarios directos son exclusivos y permanentes de las provincias, de los que la Nación puede hacer uso en casos extraordinarios y por tiempo determinado (Art. 62, inc. 2, CN). Pero su uso permanente y continuo violenta la Constitución Nacional.

Entre los años 1947 y 1958 se produce una simplificación del régimen tributario, unificando los impuestos de réditos y de ventas en la Ley 12.956. También se aumenta la porción que corresponde a las provincias en lo que hace a distribución primaria. En 1951, la Ley 14.060 pasa a implementar un nuevo sistema de coparticipación, que se agrega a los que ya existían.

Se sustituye la Ley 12.139 por la Ley 14.390, por la que las provincias se obligan a no imponer impuestos de la misma naturaleza de los que existían en el convenio. Desde 1971, las finanzas públicas de las provincias se ven nuevamente perjudicadas por el proceso inflacionario. Así comienza una gran dependencia financiera de las provincias con la Nación, a través del ATN. Con la sanción de la Ley 20.221, en 1973, las provincias logran el 50% de la recaudación en la distribución primaria. También se da la unificación de los tres regímenes que existían (leyes 14.060, 14.390, 14.788). A partir de 1973 se modifica la estructura impositiva en nuestro país, al crearse el Impuesto al Valor Agregado, y derogarse los impuestos a las ventas y actividades lucrativas. Con la sanción de la Ley 22.293, en 1980, surge un nuevo régimen de coparticipación, incluyendo la financiación de la parte correspondiente a los aportes patronales para la jubilación y del FONAVI, que se suprimieron, siendo que la supresión de aportes patronales sería financiada por una generalización del IVA, según Ley 22.294. Lo recaudado por el IVA no alcanzó el nivel de lo que se recaudaba por aportes patronales, llevando a un desequilibrio en la coparticipación que fuera recibida por las provincias. Así, surge la Ley 22.453, que suprime los aportes patronales jubilatorios de las provincias, y la entrada en la coparticipación de la financiación de su sistema de seguridad social.

Entre los años 1985 y 1987 no hubo coparticipación, y se hizo uso de un sistema transitorio de asignación fija por acuerdos entre la Nación y las provincias. En 1988 se restablece el sistema de coparticipación a través de la Ley convenio 23.548, considerándose a todos los impuestos nacionales como integrantes de la masa de fondos para la distribución, a excepción de los derechos de importación y exportación, así como los impuestos y contribuciones nacionales de afectación específica; también se integraron los impuestos al consumo de combustibles; se elevó en la distribución primaria el porcentaje que corresponde a las provincias a un 56,60%; se dejó de lado el sistema de índices de distribución a través de los parámetros que determinaba la ley, estableciéndose índices fijos, dados por la misma; se incluyó una garantía sobre el monto a percibir por cada provincia.

Luego de la Ley 23.548 se suceden las normas nacionales que avasallan el régimen de coparticipación de impuestos. Así por ejemplo, la Ley 23.906, que exigía la adhesión de las provincias para participar en el régimen de afectación específica, donde incluía a la Capital Federal; o la Ley 24.049, que atentaba contra el régimen de coparticipación, al modificar una ley convenio en su distribución secundaria; la Ley 24.061, que al no ser ley convenio, desobliga a la Nación de la atención de las erogaciones que se derivaban del Fondo de Desarrollo Regional; la Ley 24.065, que crea una coparticipación especial sólo entre provincias, etc. siendo todas estas leyes que violentaban al régimen de coparticipación de impuestos. Es necesario recordar que las leyes convenio que establecieron los regímenes de coparticipación tenían prelación jurídica ante las constituciones provinciales y las leyes nacionales comunes.

La Ley 23.548 legisla sobre la distribución de recursos entre las provincias y la Nación. El régimen establece una distribución primaria de los impuestos coparticipables, para las provincias, que oscila en un 57% del total, y una distribución secundaria, a partir de ese total, en porcentajes diferentes para cada provincia. La Nación, a través de diversas reformas impositivas, y de los pactos fiscales, fue quedándose con recursos que a las provincias correspondían por ley de coparticipación, al modificar los pactos, la distribución primaria y secundaria. También la Nación transfirió a las provincias el sostén financiero de varios servicios que estaban a su cargo.

El Pacto Fiscal de 1992 tuvo como objetivo la obtención de mejoras salariales para jubilados de la Nación. Para su logro, las provincias autorizaron a la Nación a hacer uso de parte de sus recursos, acordando destinar el 20% del Impuesto a las Ganancias y el 11% del IVA a las

cajas de previsión social, afectando la distribución primaria de la masa de impuestos coparticipables. Para retribuir el recorte financiero que afectó a las provincias, la Nación asumió con ellas el compromiso de garantía de un piso de coparticipación de 725 millones de pesos mensuales, hasta fines de 1993. También se impuso a las provincias un tope para sus gastos de 1993, que impedía superaran en más de un 10% lo gastado en 1992.

El Pacto Fiscal de 1993 genera compromisos entre la Nación y las provincias. La Nación se obligaba a mantener la garantía del piso mínimo de coparticipación, que se elevaría a partir de 1994 a 740 millones de pesos mensuales; recibir los sistemas previsionales provinciales, haciéndose cargo la Nación de los déficits respectivos. Las provincias se obligaban a eliminar gradualmente los impuestos provinciales a los ingresos brutos y a los sellos, reemplazándolos por un impuesto a las ventas; derogar los impuestos provinciales a la transferencia o consumo de combustibles o energía; fijar topes a los impuestos inmobiliarios; derogar impuestos que gravaban intereses de depósitos a plazo fijo y en caja de ahorro; avanzar en privatización de las empresas públicas provinciales.

Las consecuencias de ambos pactos fiscales fueron graves y diversas, significando un recorte significativo del monto de coparticipación que les correspondía por ley, apropiándose la Nación de recursos derivados de la reactivación económica y de aumentos en la recaudación impositiva. Se redujo así el monto de coparticipación de un 57% a sólo el 39,80%.

La Constitución Nacional de 1953, en el Art. 67, establecía las atribuciones que correspondían al Congreso de la Nación en materia de contribuciones. Así, decía el inc. 2: "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". En tanto que el inc. 8 decía: "acordar subsidios del tesoro nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios". La reforma constitucional de 1994 concretó en el Art. 75, incisos 2, 3 y 9, una modificación a los objetivos y procedimientos financieros. Así, el inc. 2 dice: "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". El inc. 3 dice: "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". Dice el inc. 9: "Acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios".

La disposición transitoria: "Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inciso 2 del art. 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de 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 Convención Constituyente de 1994 tenía dos posibilidades: a) mantener la asignación de recursos contemplada en la Constitución de 1983, o b) modificarlo por combinación de reglas financieras. Siendo que se mantuvo el sistema de separación de fuentes en relación con los derechos de importación y exportación; contribuciones directas en recursos ordinarios y permanentes; concurrencia en contribuciones indirectas al reconocerse la facultad de la Nación de acordar con las provincias un régimen de coparticipación de estos impuestos; contribuciones directas por atribución del Congreso y por aplicación que de ellas haga el Gobierno Federal.

Así se otorga a la Nación la facultad de imponer contribuciones directas por tiempo determinado, quedando vigente la tolerancia para que la Nación imponga sus contribuciones directas. También se establece que las contribuciones directas e indirectas, a excepción de las que tengan asignación específica, son coparticipables, institucionalizando un régimen de asignaciones dentro del régimen de coparticipación. La incorporación de la Ciudad de Buenos Aires como nueva jurisdicción a coparticipar implica otorgarle un derecho de imposición que nunca existió, además de considerarla en la distribución secundaria. También se crea el organismo fiscal federal que tiene a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido, conformándolo con la representación de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires. También se establece que por ley especial, aprobada por la mayoría absoluta del total de los miembros de cada cámara, se podrá establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables por tiempo determinado. La forma de asegurar el destino equitativo de las asignaciones específicas sería a través de ley convenio y a través del Senado de la Nación, o sea aceptada por todas las partes, al implicar una cesión de derechos de unas provincias a otras o a la Nación. No se escapa, así, a la manipulación tributaria del Gobierno Nacional. Se delegan mayores facultades tributarias a la Nación, en perjuicio de las provincias. Así la Nación tendrá facultades concurrentes en los impuestos directos e injerencia en los impuestos que eran de exclusivo patrimonio fiscal de las provincias. Además de poder concretar las asignaciones especiales libremente; deslindar su responsabilidad en la coparticipación que le debía a la Ciudad de Buenos Aires con recursos del Estado Nacional, y atribuir al Congreso de la Nación la facultad de decidir sobre la distribución de impuestos coparticipables; otorgar ayudas económicas a provincias económicamente fuertes en perjuicio de aquéllas que son más débiles.

Todo ello se traduce en el avasallamiento a las autonomías provinciales, lesionando el federalismo. La Nación podrá decidir el destino de la masa coparticipable.

La distribución de funciones, competencias y servicios con las correspondientes necesidades de gasto, es la primera etapa que debe ser abordada dentro de un proceso de estructuración del sector público por niveles de gobierno. El estudio del papel económico que corresponde al Estado debería comenzar por la magnitud de gasto público a distribuir entre el gobierno nacional, las provincias y los municipios. Se deberá partir del análisis de las asignaciones de gastos que rigen en nuestro país. Actualmente el gobierno de la Nación es responsable del sistema previsional, de la educación superior, de las relaciones exteriores, la defensa nacional, la política macroeconómica, gran parte de las regulaciones de los servicios públicos. En tanto que a las provincias corresponde la inversión social, la infraestructura territorial, pero la

delimitación de responsabilidades de gasto en los niveles de gobierno no se ha completado. No siendo claro el papel económico de los municipios y el alcance de su área de gestión, en muchas provincias.

Los gastos de funcionamiento de la Administración Central no disminuyeron después de las privatizaciones. Las provincias incrementaron sus responsabilidades educativas y sanitarias y sus compromisos de inversión en infraestructura. Los ingresos impositivos globales destinados a las provincias no han mejorado su participación. Las transferencias recibidas por las provincias en los últimos años se han visto mermadas en su participación del total de recursos de recaudación nacional, al sufrir reducción la masa coparticipable. Los porcentajes definidos por la futura ley correspondiente a la distribución primaria deberían respetarse en su totalidad, eliminando toda reducción específica practicada en el pasado sobre la masa coparticipable. Deberían mantenerse los impuestos que conforman la masa coparticipable, la que debe distribuirse en su totalidad. Una vez definido el componente de la masa coparticipable, la distribución primaria entre la Nación y las Provincias podría hacerse en porcentajes fijos. Los ingresos que las provincias reciben en concepto de coparticipación deben hacerse efectivos de manera automática, sin ningún tipo de condicionamientos. Para definir los porcentajes correspondientes a la distribución primaria se deberá tener en cuenta lo siguiente: no existe razón para que la Nación incremente el porcentaje de distribución primaria que le asigna la ley vigente; siendo necesario incluir en la nueva ley a la Capital Federal a los efectos de la distribución primaria aparece otro argumento para no reducir la participación de las provincias en la masa coparticipable. Sería provechosa la creación de un fondo de desarrollo regional para la financiación de inversiones en obras de infraestructura clave para el desarrollo económico de las regiones, todo ello con recursos provenientes de los impuestos coparticipables. Sería aconsejable mantener un fondo para contingencias a los efectos de afrontar situaciones imprevistas que afecten a las finanzas de las provincias. Sería conveniente establecer un límite superior a los niveles de gasto corriente de las provincias, establecido en relación con las funciones que tienen asignadas, debiendo los ingresos por coparticipación que sobrepasen ese límite ajustarse en función de criterios objetivos y debiendo ser destinados a financiar obras de infraestructura. También el estado nacional debería tener un límite similar que le obligue a incrementar el ahorro en los momentos de pico productivo, así como de recaudación.

Las provincias se financian sobre la base de recursos propios y de la participación del sistema impositivo del gobierno nacional. Así es que las provincias deberían ajustarse a un equilibrio de ingresos y gastos que preserve la procedencia territorial de los recursos y la autonomía financiera de los gobiernos. De las relaciones fiscales entre los distintos ámbitos del gobierno pueden surgir dos tipos de desequilibrio: el vertical, que se produce entre niveles de gobierno, y el desequilibrio horizontal, que se produce entre unidades de gobierno de un mismo nivel. El primero de ellos es producto de los desajustes entre la distribución vertical de competencias y la distribución vertical de ingresos tributarios entre niveles de gobierno. El desajuste vertical impone en nuestro país el régimen de coparticipación federal de impuestos para distribuir los ingresos que recauda el gobierno de la Nación con las provincias que delegaron en él esta tarea. El desequilibrio fiscal horizontal se produce por una falta de correspondencia entre la capacidad fiscal y la necesidad de gasto. Es necesario restaurar el equilibrio para que las provincias más débiles provean un buen nivel de servicios públicos sin tener que recurrir a impuestos más elevados que los de otras provincias. Para corregir el desequilibrio vertical se deberá igualar los ingresos de los distintos niveles de gobierno, recibidos a través de la distribución de los ingresos totales, con las necesidades de gasto de cada uno de ellos. Y para corregir el desequilibrio horizontal se debe realizar de tal modo que



Dra. ROSA PAHOUE

ABOGADA

Tº 61 Fº 833 C.P.A.C.F.

Tº 44 Fº 196 C.A.P.B.A.

el grado de cobertura de las necesidades de gasto a través de los ingresos potenciales sea el mismo en todos los niveles de gobierno.

Entre los ingresos que se reciben en coparticipación aparecen aquéllos que responden a un criterio devolutivo y aquéllos que responden a criterios niveladores. Ambos criterios presentes en la Constitución Nacional, que establece la necesidad de que la distribución de los impuestos coparticipables se efectúe sobre la base de criterios objetivos de reparto, y que a la vez sea equitativa, solidaria y dando prioridad a un logro de grado equivalente de desarrollo, calidad de vida, igualdad de oportunidades en todo el territorio de la Nación.

A los efectos de realizar una propuesta ajustada a las pautas constitucionales es necesario hacer una prolija evaluación de la situación actual que considere muy especialmente los desequilibrios inter-regionales existentes, cuantifique las necesidades y establezca la reasignación de recursos necesaria para lograr el desarrollo armónico de las provincias. Éste será el objetivo de los tramos siguientes de este trabajo.

Estudio, antecedentes, y proyecto de Zona Franca NOA

Objetivos de las zonas francas. Actividades que se desarrollan

Las zonas francas tienen como objetivo, según la Ley 24.331, impulsar el comercio y las actividades industriales de exportación para promover la inversión y el empleo. Para ello se busca el aumento de la eficiencia y la disminución de costos, mediante la concentración de actividades complementarias, desgravaciones impositivas y ventajas arancelarias.

Pueden desarrollarse actividades de almacenaje, comerciales y servicios e industriales; estas últimas con el sólo objeto de exportar la mercadería resultante a terceros países. También se pueden producir bienes de capital que no registren antecedentes de producción en el país, para ser "exportados" al resto del territorio nacional, bajo el régimen arancelario y tributario vigente.

Toda mercadería que ingrese a la zona franca se considera como una importación, ello desde el punto de vista del usuario de la zona franca. En tanto que la mercadería que sale de la zona franca se considera una exportación. Las transacciones comerciales realizadas con la región aduanera general estarán sujetas a los aranceles, reembolsos e impuestos que rijan a nivel nacional o provincial.


Ventajas de radicarse en la zona franca

- a. Los productos comercializados con terceros países no están sujetos al arancel de importación y exportación. Si lo estarán las mercaderías transadas con el resto del país, excluidas las otras zonas francas.
- b. Las actividades que se realicen dentro de la zona franca estarán exentas de los impuestos nacionales, provinciales y municipales, a excepción de las tasas por prestaciones efectivas. Esta ventaja es fundamental, dada la incidencia de los impuestos en los costos de producción.
- c. La zona franca reúne las ventajas de los parques industriales, donde se concentran diversas actividades en un espacio reducido. Siendo una de las principales ventajas la posibilidad de adquirir bienes de capital sin aranceles ni impuestos.

De la concesión

La concesión de la zona franca es un negocio inmobiliario. La concesión por treinta años, y el concesionario tendrá a su cargo la administración de los terrenos y facilidades de la zona franca. Por ello cobrará a las industrias radicadas distintas tarifas por servicios, según lo que proponga en la oferta técnica. Entre las tarifas por servicios el concesionario podrá cobrar renta de terrenos, uso de almacenes y patios públicos, derechos de incorporación de usuarios y gastos administrativos, visa de documentos, uso de instalaciones y locales, servicios complementarios. Su obligación consistirá en realizar las obras y proveer los equipos de construcción, de infraestructura, equipos de elevación y transporte, y será el encargado de la fiscalización aduanera, debiendo rendir cuentas a la Administración Nacional de Aduanas. El concesionario deberá abonar a la provincia un canon determinado, como porcentaje de la facturación bruta mensual. Porcentaje que formará parte de la oferta económica para el proceso de licitación.

El monto requerido para la inversión formará parte de la oferta económica para el proceso de licitación. Esta última será evaluada según el monto previsto de inversión y el cronograma de ejecución de las obras. La inversión requerida para el buen desempeño de la zona franca dependerá de la cantidad de usuarios directos y hectáreas solicitadas, así como de las actividades que vayan a desarrollar. También de la futura evolución del negocio.


Dra. ROSA PAHOR
ABOGADA
Tº 61 Fº 833 C.P.A.C.F.
Tº 44 Fº 196 C.A.P.B.A.

Respecto de los requisitos de exigencia en el pliego, vemos dos etapas de inversión requerida:

a) Puesta en funcionamiento, entendido ello por la disponibilidad de infraestructura y servicios básicos y operativos de zona franca que satisfagan las necesidades de potenciales usuarios

- Plazo máximo: 18 meses.
- Monto mínimo: 2.000 millones de dólares.

b) Construcciones y equipos: dentro de los primeros cinco años, a partir de la firma del contrato de concesión.

Los montos de inversión serán objeto de compromiso por el oferente en la oferta económica y constituirán, junto con el cronograma de obras un elemento importante en la calificación de la oferta.

Provincia de Salta

La Provincia de Salta ocupa una gran extensión del noroeste del país, con una superficie de 155.368 km². Límites provinciales: al norte con Jujuy, al sur con Tucumán, Catamarca y Santiago del Estero, al este con Chaco y Formosa. Limita al norte con Bolivia, al este con Paraguay y al oeste con Chile. Políticamente se divide en 23 departamentos y 59 municipios, siendo la población actual de alrededor de 983.000 habitantes. Hay dos posibles ubicaciones para la zona franca: la ciudad de General Mosconi, ubicada en el departamento de San Martín, y la ciudad de General Güemes, en el departamento de Güemes.

El departamento de General San Martín tiene una superficie de 15.595 km² y una población estimada de 117.213 habitantes. El departamento de General Güemes posee una superficie de 2.210 km² y una población de 38.060 habitantes.

La zona franca estará ubicada en General Güemes o en General Mosconi. Los candidatos a concesionario optarán entre una u otra de acuerdo con su anteproyecto técnico.

Una de las localizaciones posibles está a 2 km de la ciudad de General Güemes. Ocupa un predio de 200 hectáreas, delimitada por las vías del FC General Belgrano, al este, y la ruta nacional 34, al oeste.

La otra ubicación posible está próxima a la ciudad de General Mosconi, sobre la ruta nacional 34, ocupando 50 hectáreas.

La estratégica ubicación geográfica de la zona franca Salta, sumada a su moderna infraestructura de servicios y transporte, hace posible acceder fácilmente a los mercados más dinámicos para las exportaciones argentinas, como Chile y el Este Asiático.

La zona franca Salta está emplazada en el corazón de la red vial y ferroviaria que une el Atlántico con el Pacífico y el sur con el norte, conectando importantes puertos y ciudades.

Actividad económica

La economía de Salta es caracterizada por las explotaciones agropecuarias y forestales, y las industrias derivadas de ellas. El sector industrial salteño es el más importante a nivel local, aportando un 27% al producto bruto de la provincia. El sector servicios tiene una importante participación. Le siguen las explotaciones agropecuarias y el comercio. La minería se ha convertido en un importante sector por su dinamismo y su potencial de mediano plazo. Mientras que el producto bruto de la provincia creció un 4% en 1996, la explotación de minas y canteras creció un 8%. Se espera que la minería y la construcción crezcan fuertemente.


Dra. ROSA PAHOR

AEOG-DA

Tº 61 Fº 833 C.P.A.C.F.
Tº 44 Fº 196 C.A.P.B.A.

La Provincia de Salta cuenta con 15,5 millones de hectáreas, de las cuales 3,3 millones están afectadas a la ganadería y 510 mil corresponden a explotaciones agrícolas. De la superficie total de la provincia, 12 millones de hectáreas tienen potencial para la ganadería o para explotaciones mixtas forestales-ganaderas.

La principal especie ganadera es la bovina, que posee un stock de 482.000 cabezas. Le siguen los camélidos y los ovinos. También se crían porcinos, equinos, mulares y asnares.

Los principales cultivos abarcan el 99% de las 510.000 hectáreas sembradas. Entre ellos se destaca la producción de porotos secos, soja y maíz.

En cuanto a comercio exterior, Salta exporta aproximadamente el 9% de su producto bruto. Los principales productos exportados son legumbres, hortalizas y tubérculos (en 1995, por valor de 100 millones de dólares). Le siguen en importancia las exportaciones de combustibles y aceites minerales, que alcanzaron 62 millones.

El principal destino de las exportaciones salteñas es Brasil, que recibe un 30% de las mismas. Al continente americano se destina el 60% del total.

Zona franca Salta. Predios habilitados

Como ya se mencionó, los potenciales concesionarios tienen la posibilidad de optar entre dos ubicaciones alternativas para la zona franca: la ciudad de General Güemes o la ciudad de General Mosconi. En ambos casos, la superficie destinada al predio de la zona franca podrá ser ampliada a futuro si la expansión del negocio lo requiere.

General Güemes

El terreno para la zona franca se sitúa en una fracción libre de cultivos y mejoras, a dos kilómetros de la ciudad de General Güemes. Su afectación a la utilidad pública y su expropiación han sido establecidas por Ley Provincial 6.860. La zona franca ocupará un predio aproximado de 200 hectáreas que forma parte de un área de 395 hectáreas. Dentro de esa área se desarrollará un parque industrial para la producción con destino al mercado interno. Los adjudicatarios fijarán la ubicación y área necesarias para desarrollar la zona franca dentro del predio.

El área indicada está delimitada al norte por la central térmica General Güemes, al sur por el cauce del río Mojotoro, al este por las vías del FC General Belgrano, y al oeste por la ruta nacional 34.

General Mosconi

El predio seleccionado linda con la ciudad de General Mosconi, sobre la ruta nacional 34. El predio ocupa unas 50 hectáreas, y cuenta con infraestructura para la provisión de electricidad, gas y agua, y también con depósitos.

Hemos presentado una descripción general del proyecto, que será analizado en detalle en el Primer Informe Parcial, que incluirá en anexos todos los soportes documentales que constituyen antecedentes del proyecto.


Dra. ROSA PAHOR

ABOGADA

Tº 61 Fº 833 C.P.A.C.F.

Tº 44 Fº 196 C.A.P.B.A.

PLAN DE TRABAJO

C.F.I.
INGRESO
21 JUL 1997
Nº 7802

PRIMER INFORME


- a. Estudio y análisis de las distintas posiciones frente al Monotributo o Impuesto especial para pequeños contribuyentes. Análisis de la controversia. Caracterización. Derecho comparado.
- b. Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. Análisis sobre diferentes sistemas legales de distribución de los Recursos Fiscales entre la Nación y las provincias. Estudio sobre convenio entre la Nación y las provincias que garantizan la transferencia automática de los porcentajes de distribución. Papel que desempeña en Banco de la Nación Argentina en la distribución.

PARA DAR ENTRADA

FECHA: 21/VII/97

AREA: ASP

Entregado por: Claudio Jorjio



Dra. ROSA PAHOR

ABOGADA

Tº 61 Fº 833 C.P.A.C.F.

Tº 44 Fº 196 C.A.P.B.A.

Estudio y análisis de las distintas posiciones frente al Monotributo o Impuesto especial para pequeños contribuyentes. Análisis de la controversia. Caracterización. Derecho comparado.

El proyecto del Monotributo, o Impuesto Especial para Pequeños Contribuyentes, fue promovido por las nuevas autoridades de la Dirección General Impositiva, con el ánimo de simplificar la administración fiscal del universo de las pymes y otros pequeños contribuyentes, aumentando así la recaudación al establecer un tributo sobre base fija, lo que permitirá limitar la evasión fiscal. Entre los principales objetivos se destacan:

- Mantener o aumentar la recaudación
- Simplificar las obligaciones tributarias

El nuevo impuesto comprendería IVA (eliminando el recargo que actualmente se aplica sobre las compras a los responsables no inscriptos, salvo el correspondiente a los servicios públicos), Ganancias, contribución al SIJP a cargo del empleador y su aporte como autónomo e Ingresos Brutos de provincias (previo convenio de adhesión). Los destinatarios serían personas físicas, esto es, pequeños comerciantes, fabricantes, prestadores de servicios. El carácter optativo para los comprendidos en el régimen. Exclusiones: contribuyentes que superen ingresos brutos por \$ 144.000 y topes indicadores de magnitudes físicas de la categoría superior; todas las sociedades de hecho; contribuyentes que desarrollen actividades como intermediación financiera, corredores de títulos, valores mobiliarios y cambio, aseguradoras, alquiler o administración de inmuebles, almacenamiento o depósito de productos de terceros, propaganda y publicidad, despachantes de aduana, empresarios, directores o productores de espectáculos, publicitarios, actividades para cuyo ejercicio se requiera título profesional universitario habilitante, consultores y sector primario de la economía; contribuyentes con más de una unidad de explotación.

La inclusión en el régimen inicial será opción del contribuyente.

Esquema básico

- El impuesto a ingresar anualmente será un porcentaje determinado de los ingresos brutos máximos de cada categoría (incluye el pago de IVA y Ganancias).
- Los recursos de la Seguridad Social a ingresar presumen, en todas las categorías, el aporte de un autónomo al SIJP, a una cotización reducida al equivalente de \$ x mensuales, y para las categorías 3 y 4, la contribución a cargo del empleador, equivalente a \$ x mensuales por empleado, presumiendo un empleado en la categoría 3 y dos en la categoría 4.
- A los ingresos brutos se le incorporan magnitudes físicas de su categoría, para evitar que los responsables falseen los verdaderos ingresos para acogerse a este régimen especial, disminuyendo su carga tributaria.
- En la medida en que los responsables superen el nivel de ingresos brutos o alguna de las magnitudes físicas de su categoría, pasan automáticamente a la categoría siguiente.
- Los responsables del monotributo continuarán siendo pasibles exclusivamente del acrecentamiento del IVA de los servicios públicos.

Beneficios para los contribuyentes que opten por el sistema, según la DGI

- Se elimina el recargo del 10,5% del IVA en sus compras (excepto para servicios públicos).

- Sus ingresos no generan obligaciones tributarias en ganancias.
- Sus ventas no generan obligaciones tributarias en IVA.
- No necesita llevar registros contables (sólo debe conservar sus facturas de compras y ventas).
- No requiere la presentación de declaraciones juradas para determinar el impuesto.
- Disminuyen los costos administrativos del cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- Le permite prever sus finanzas, unificando todas las cargas fiscales en una cuota fija.
- Se efectúa un solo pago mensual por todo concepto.
- Se establecen, además, una serie de ventajas en lo que se refiere a contribuciones a la Seguridad Social y régimen laboral.

Facultades de la Administración Tributaria

- Incluir y categorizar de oficio a los responsables por evaluación del nivel de ingreso o de las magnitudes físicas.
- Incluir en el régimen actividades económicas inicialmente excluidas (por ejemplo, profesiones liberales), cuando las condiciones así lo permitan.
- Sancionar con multa y clausura a los responsables que no exijan, conserven o entreguen facturas por sus operaciones o no exhiban en un lugar visible al público placa de inscripción en el régimen, categorización y comprobante de pago de la última cuota.
- Establecer exclusiones a determinadas categorías, teniendo en consideración la situación especial de determinadas zonas, radios y lugares.
- Excluir de oficio a los responsables incluidos indebidamente por exceder los requisitos objetivos y subjetivos exigidos, como así también cuando adquieran bienes o realicen gastos con un valor incompatible con los ingresos declarados.
- Establecer excepciones a las magnitudes físicas.

Comentarios a este proyecto

El proyecto tiene algunos aspectos indudablemente positivos. Especialmente puede mencionarse la simplificación en el procedimiento de liquidación, que ejercería un efecto beneficioso, al limitar la tendencia de la administración fiscal, que ha estado vigente durante largo tiempo, a imponer gravosos costos administrativos a los contribuyentes. Históricamente, cumplir con las obligaciones fiscales ha representado una pesada carga, tanto en esfuerzo como en recursos, lo que constituye un incentivo a la evasión. En este sentido el proyecto significa un avance (que tal vez debiera ser limitado en aspectos tales como la liberación de las obligaciones contables).

El proyecto constituye en sí un régimen distinto y simplificado de tributos, como el que ya estuviera en vigencia años atrás, sin perdurar. La sola exclusión del régimen a contribuyentes que superen ingresos brutos por \$ 144.000 pone de manifiesto que muy pocos contribuyentes estarían comprendidos en el monotributo. Entre los tantos beneficios, que menciona el proyecto Silvani, se confunde monotributo con la Ley del Trabajo actualmente vigente.

Limitar el personal ocupado provoca la contratación en negro de trabajadores que se verían perjudicados, fomentando así el flagelo de la desocupación.

La proporción de metros cuadrados ocupada no guarda relación con los ingresos y las utilidades de ningún tipo de actividad.

Estar de acuerdo con el establecimiento de un monto fijo mensual, sería no considerar que existen actividades con ciclos de venta estacionales o muy variables.

Proyecto de Ley para Pequeños Contribuyentes, del Diputado Lamberto

Este proyecto es una opción para personas físicas, sucesiones indivisas, autónomos con actividad comercial, industrial, agropecuaria, profesionales y servicios en general, que reúnan los siguientes requisitos:

- Que el valor de sus bienes no alcance el mínimo exento según la Ley de Bienes Patrimoniales, art. N° 24.
- Que los ingresos brutos no superen, por ejemplo \$ 60.000 anuales, en caso de actividad comercial, industrial, agropecuaria, primarias, y de \$ 20.000 para actividades profesionales y de servicios en general.

La DGI otorgará una clave única de identificación tributaria. La inscripción valdrá para el año de inscripción y el siguiente. En caso de actividades iniciadas con posterioridad a la vigencia de la Ley, la inscripción se obtiene con el solo cumplimiento de la condición patrimonial, y mantiene sus efectos durante cuatro meses, luego de los cuales se mantendrá si el cuádruplo de los ingresos obtenidos en los primeros tres meses de actividad no superan el límite que fija la Ley. Cumplido el plazo de vigencia de la inscripción inicial, la misma se puede renovar por periodos anuales con el cumplimiento de la declaración jurada.

La percepción y fiscalización del impuesto especial estará a cargo de la DGI, destinado a financiar el SIJP.

Beneficios atribuidos al proyecto

- En materia impositiva: por adquisición de bienes y servicios que efectúen a otros responsables en el IVA, tienen tratamiento de consumidor final. Quedan exentos del impuesto a las Ganancias por renta obtenida.
- En materia previsional: aportan al régimen de trabajadores autónomos en la categoría mínima vigente.
- En materia procedimental: quedan exceptuados de actuar como agentes de retención o percepción de impuestos nacionales. Gozan de una presunción de lenidad con respecto a las infracciones formales previstas en la Ley 11.863.

Los procedimientos de inspección constan de: comprobación de inscripción al régimen de esta Ley, comprobación de las condiciones requeridas para la categorización, y comprende las obligaciones fiscales y previsionales.

Alternativas propuestas

Alternativa I: Los sujetos obligados abonarán un importe fijo mensual que se establecerá por escalas, variables según el tipo de actividad.

Alternativa II: Los sujetos pasivos abonarán el impuesto que resulte de aplicar una tasa determinada al total de sus ingresos brutos mensuales.

Obligaciones del contribuyente

- Presentación de la declaración jurada anual.
- Conservar comprobantes de compras y ventas.

Derecho comparado

Rige un régimen simplificado tributario en Brasil, para las MyPES, iniciativa que llevó a que la Argentina empezase a discutir la posibilidad de aplicar un régimen similar. Así surge la propuesta que elaboró la DGI, y que es revisada por distintos sectores.

El régimen brasileño, denominado SIMPLE, engloba casi todos los tributos de la Unión, y permite la inclusión de los estatales y municipales. Su aplicación tiene un doble objetivo, cuales son simplificar el procedimiento administrativo para cumplir con las obligaciones impositivas y reducir la carga tributaria legal para este estrato de empresas. Es optativo para aquellas firmas que facturen menos de R\$ 720.000 anuales.

Análisis de la Subsecretaría de Industria – Programa Pymes

La Subsecretaría de Industria ha comentado el proyecto Silvani, al que le ha formulado algunas observaciones, sobre la base de las cuales realiza una propuesta alternativa. En ella plantea excluir la restricción del tamaño físico del establecimiento, incrementar el tope de facturación a \$ 400.000 anuales y elevar la cantidad máxima de ocupados a 20. A su vez, propone establecer cuatro estratos según facturación/ocupados y aplicarle una alícuota sobre el margen con una leve progresividad. También postula disponer de un mecanismo que incentive al incremento de la planta de personal (permitir la permanencia en el régimen de las empresas que incrementen su personal, siempre y cuando lo hagan a una tasa superior al 20% anual).

Consideración personal sobre la aplicación del régimen especial para pequeños contribuyentes y sobre un proyecto de ley alternativo

- a. Deberá ser de carácter optativo para quienes cumplan las condiciones establecidas.
- b. Deberá simplificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, al reunir en un único tributo la recaudación de la DGI.
- c. Serán destinatarios de la opción: comerciantes, fabricantes, prestadores de servicio, sociedades de hecho.
- d. Incrementa la recaudación al captar contribuyentes que trabajen en negro, blanqueando la situación irregular e ingresando al sistema previsional.
- e. Facilidad de control por la DGI.
- f. Favorece la contratación de personal a las PyMES, ya que a mayor cantidad de empleados se reduce el aporte a pagar por el empleador.
- g. Facilidad de pago mensual.
- h. El establecimiento de tasas fijas según las escalas de venta llevaría a especular con la facturación cuando se estime que se está por alcanzar el límite superior de una escala. Si las escalas son muy amplias, se verían perjudicados aquéllos que están apenas por encima del nivel y beneficiaría a los que están cerca del límite superior.
- i. Se debe tener en cuenta, según la explotación tenga o no relación de dependencia y la cantidad de trabajadores ocupados.
- j. Deben considerarse actividades con ciclos de venta fluctuantes, así como estacionales.
- k. La proporción de metros cuadrados ocupada no tiene relación con los ingresos y utilidades de las distintas actividades.
- l. Deberían crearse distintas tasas para actividades actualmente gravadas en IVA, o exentas.

- m. El tributo especial podría extenderse en forma general a comercio, industria, servicios y comprender todos los gravámenes, como ser ganancias por la actividad, bienes personales afectados a la actividad, ingresos brutos, IVA (pasa a ser consumidor final), tasas provinciales o municipales sobre la actividad y sobre bienes personales afectados, aportes previsionales, obra social y ART (debiendo el importe retenido al empleado pasar directamente a la obra social y a la AFJP); agente de retención, percepción e información.
- n. Se debería establecer un monto máximo de facturación para ingresar al sistema, diferenciado según el tipo de actividad, variando según la cantidad de empleados registrados.
- o. No deberían estar comprendidos los contribuyentes que desarrollen actividad en más de una explotación comercial, o que se dediquen a una actividad similar. Esto para evitar el desdoblamiento de tareas o actividades y entrar así dentro de los límites de facturación permitidos como máximo.

Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos. Análisis sobre diferentes sistemas legales de distribución de los Recursos Fiscales entre la Nación y las provincias. Estudio sobre convenio entre la Nación y las provincias que garantizan la transferencia automática de los porcentajes de distribución. Papel que desempeña en Banco de la Nación Argentina en la distribución.

De los artículos 4, 67, 104 y 108 de la Constitución Nacional surgen las potestades tributarias de la Nación y las Provincias. Corresponde a la Nación: a) impuestos indirectos externos con carácter exclusivo; b) impuestos indirectos internos concurrentes con las provincias de forma permanente; c) impuestos indirectos en forma transitoria, según Art. 67, inc. 2, C.N. Corresponden a las provincias: a) impuestos indirectos internos concurrentes con la Nación; b) impuestos directos en forma exclusiva, salvo que la Nación hiciera uso de la facultad que le confiere el Art. 67, inc. 2, CN. De modo que las provincias tienen mayor potestad tributaria que la Nación respecto de los impuestos más remunerativos. Correspondían a la Nación, de manera exclusiva, sólo los derechos aduaneros sobre los impuestos de importación y de exportación. En tanto que a las provincias, los impuestos directos, al consumo, a la producción, contribución territorial y patentes. Esto porque las provincias conservan el poder no delegado por la Constitución al Gobierno Federal. Así, la Constitución Nacional separó las fuentes de la Nación y las provincias. En 1890 nacen los impuestos internos al consumo, en contraposición a los impuestos al consumo, que correspondían a las provincias. De modo que en las provincias ya existían los gravámenes al consumo, provocándose de esa manera una doble imposición. Hubo al respecto dos corrientes de opinión: a) respecto de impuestos indirectos, la Nación, así como las provincias, pueden establecerlos haciendo uso de las facultades concurrentes, sin que exista incompatibilidad constitucional, y b) según el Art. 104 de la CN, las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación, de modo que la ley nacional que estableció los impuestos internos sería inconstitucional. Deja de existir así un sistema de separación en cuanto a fuentes se refiere, y pasamos a un sistema de separación y de concurrencia. En el año 1930, la Nación, haciendo uso de las facultades que le confiere el Art. 67, inc.2 de la CN, establece por tiempo determinado, impuestos directos a las transacciones y a los réditos, siendo que la imposición de contribuciones directas le corresponde a las provincias. Así la Nación, desde esa época, utiliza la cláusula constitucional a través de sucesivas prórrogas, hasta la actualidad.

En 1934 el Congreso de la Nación aprueba la sanción de tres leyes, en el afán de un reordenamiento del sistema tributario. Estas son las leyes 12.139, 12.143 y 12.147, que dan origen al régimen de participación impositiva de las finanzas públicas. Entonces, en 1930 aparecen los regímenes de coparticipación impositiva, a través de leyes convenio, que son normas dictadas por el Congreso de la Nación, a las que adhiere cada una de las provincias, a través de leyes sancionadas por sus legislaturas respectivas. Los fundamentos del sistema de coparticipación fueron el que no estuviera prohibido por la Constitución Nacional, así como la fijación de un plazo determinado de duración, aunque éste se ha transformado en permanente. En cuanto a las críticas, calificados juristas se opusieron alegando vicio de inconstitucionalidad, porque la ley convenio no puede alterar la distribución de facultades entre la Nación y las provincias. Esto es así porque los recursos tributarios directos son exclusivos y permanentes de las provincias, de los que la Nación puede hacer uso en casos extraordinarios y por tiempo determinado (Art. 62, inc. 2, CN). Pero su uso permanente y continuo violenta la Constitución Nacional.

Entre los años 1947 y 1958 se produce una simplificación del régimen tributario, unificando los impuestos de réditos y de ventas en la Ley 12.956. También se aumenta la porción que

corresponde a las provincias en lo que hace a distribución primaria. En 1951, la Ley 14.060 pasa a implementar un nuevo sistema de coparticipación, que se agrega a los que ya existían. Se sustituye la Ley 12.139 por la Ley 14.390, por la que las provincias se obligan a no imponer impuestos de la misma naturaleza de los que existían en el convenio. Desde 1971, las finanzas públicas de las provincias se ven nuevamente perjudicadas por el proceso inflacionario. Así comienza una gran dependencia financiera de las provincias con la Nación, a través del ATN. Con la sanción de la Ley 20.221, en 1973, las provincias logran el 50% de la recaudación en la distribución primaria. También se da la unificación de los tres regímenes que existían (leyes 14.060, 14.390, 14.788). A partir de 1973 se modifica la estructura impositiva en nuestro país, al crearse el Impuesto al Valor Agregado, y derogarse los impuestos a las ventas y actividades lucrativas. Con la sanción de la Ley 22.293, en 1980, surge un nuevo régimen de coparticipación, incluyendo la financiación de la parte correspondiente a los aportes patronales para la jubilación y del FONAVI, que se suprimieron, siendo que la supresión de aportes patronales sería financiada por una generalización del IVA, según Ley 22.294. Lo recaudado por el IVA no alcanzó el nivel de lo que se recaudaba por aportes patronales, llevando a un desequilibrio en la coparticipación que fuera recibida por las provincias. Así, surge la Ley 22.453, que suprime los aportes patronales jubilatorios de las provincias, y la entrada en la coparticipación de la financiación de su sistema de seguridad social.

Entre los años 1985 y 1987 no hubo coparticipación, y se hizo uso de un sistema transitorio de asignación fija por acuerdos entre la Nación y las provincias. En 1988 se restablece el sistema de coparticipación a través de la Ley convenio 23.548, considerándose a todos los impuestos nacionales como integrantes de la masa de fondos para la distribución, a excepción de los derechos de importación y exportación, así como los impuestos y contribuciones nacionales de afectación específica; también se integraron los impuestos al consumo de combustibles; se elevó en la distribución primaria el porcentaje que corresponde a las provincias a un 56,60%; se dejó de lado el sistema de índices de distribución a través de los parámetros que determinaba la ley, estableciéndose índices fijos, dados por la misma; se incluyó una garantía sobre el monto a percibir por cada provincia.

Luego de la Ley 23.548 se suceden las normas nacionales que avasallan el régimen de coparticipación de impuestos. Así por ejemplo, la Ley 23.906, que exigía la adhesión de las provincias para participar en el régimen de afectación específica, donde incluía a la Capital Federal; o la Ley 24.049, que atentaba contra el régimen de coparticipación, al modificar una ley convenio en su distribución secundaria; la Ley 24.061, que al no ser ley convenio, desobliga a la Nación de la atención de las erogaciones que se derivaban del Fondo de Desarrollo Regional; la Ley 24.065, que crea una coparticipación especial sólo entre provincias, etc. siendo todas estas leyes que violentaban al régimen de coparticipación de impuestos. Es necesario recordar que las leyes convenio que establecieron los regímenes de coparticipación tenían prelación jurídica ante las constituciones provinciales y las leyes nacionales comunes.

La Ley 23.548 legisla sobre la distribución de recursos entre las provincias y la Nación. El régimen establece una distribución primaria de los impuestos coparticipables, para las provincias, que oscila en un 57% del total, y una distribución secundaria, a partir de ese total, en porcentajes diferentes para cada provincia. La Nación, a través de diversas reformas impositivas, y de los pactos fiscales, fue quedándose con recursos que a las provincias correspondían por ley de coparticipación, al modificar los pactos, la distribución primaria y secundaria. También la Nación transfirió a las provincias el sostén financiero de varios servicios que estaban a su cargo.

El Pacto Fiscal de 1992 tuvo como objetivo la obtención de mejoras salariales para jubilados de la Nación. Para su logro, las provincias autorizaron a la Nación a hacer uso de parte de sus recursos, acordando destinar el 20% del Impuesto a las Ganancias y el 11% del IVA a las cajas de previsión social, afectando la distribución primaria de la masa de impuestos coparticipables. Para retribuir el recorte financiero que afectó a las provincias, la Nación asumió con ellas el compromiso de garantía de un piso de coparticipación de 725 millones de pesos mensuales, hasta fines de 1993. También se impuso a las provincias un tope para sus gastos de 1993, que impedía superaran en más de un 10% lo gastado en 1992.

El Pacto Fiscal de 1993 genera compromisos entre la Nación y las provincias. La Nación se obligaba a mantener la garantía del piso mínimo de coparticipación, que se elevaría a partir de 1994 a 740 millones de pesos mensuales; recibir los sistemas previsionales provinciales, haciéndose cargo la Nación de los déficits respectivos. Las provincias se obligaban a eliminar gradualmente los impuestos provinciales a los ingresos brutos y a los sellos, reemplazándolos por un impuesto a las ventas; derogar los impuestos provinciales a la transferencia o consumo de combustibles o energía; fijar topes a los impuestos inmobiliarios; derogar impuestos que gravaban intereses de depósitos a plazo fijo y en caja de ahorro; avanzar en privatización de las empresas públicas provinciales.

Las consecuencias de ambos pactos fiscales fueron graves y diversas, significando un recorte significativo del monto de coparticipación que les correspondía por ley, apropiándose la Nación de recursos derivados de la reactivación económica y de aumentos en la recaudación impositiva. Se redujo así el monto de coparticipación de un 57% a sólo el 39,80%.

La Constitución Nacional de 1953, en el Art. 67, establecía las atribuciones que correspondían al Congreso de la Nación en materia de contribuciones. Así, decía el inc. 2: "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". En tanto que el inc. 8 decía: "acordar subsidios del tesoro nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios". La reforma constitucional de 1994 concretó en el Art. 75, incisos 2, 3 y 9, una modificación a los objetivos y procedimientos financieros. Así, el inc. 2 dice: "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". El inc. 3 dice: "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". Dice el inc. 9: "Acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios". La disposición transitoria: "Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inciso 2 del art. 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de 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 Convención Constituyente de 1994 tenía dos posibilidades: a) mantener la asignación de recursos contemplada en la Constitución de 1983, o b) modificarlo por combinación de reglas financieras. Siendo que se mantuvo el sistema de separación de fuentes en relación con los derechos de importación y exportación; contribuciones directas en recursos ordinarios y permanentes; concurrencia en contribuciones indirectas al reconocerse la facultad de la Nación de acordar con las provincias un régimen de coparticipación de estos impuestos; contribuciones directas por atribución del Congreso y por aplicación que de ellas haga el Gobierno Federal.

Así se otorga a la Nación la facultad de imponer contribuciones directas por tiempo determinado, quedando vigente la tolerancia para que la Nación imponga sus contribuciones directas. También se establece que las contribuciones directas e indirectas, a excepción de las que tengan asignación específica, son coparticipables, institucionalizando un régimen de asignaciones dentro del régimen de coparticipación. La incorporación de la Ciudad de Buenos Aires como nueva jurisdicción a coparticipar implica otorgarle un derecho de imposición que nunca existió, además de considerarla en la distribución secundaria. También se crea el organismo fiscal federal que tiene a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido, conformándolo con la representación de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires. También se establece que por ley especial, aprobada por la mayoría absoluta del total de los miembros de cada cámara, se podrá establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables por tiempo determinado. La forma de asegurar el destino equitativo de las asignaciones específicas sería a través de ley convenio y a través del Senado de la Nación, o sea aceptada por todas las partes, al implicar una cesión de derechos de unas provincias a otras o a la Nación. No se escapa, así, a la manipulación tributaria del Gobierno Nacional. Se delegan mayores facultades tributarias a la Nación, en perjuicio de las provincias. Así la Nación tendrá facultades concurrentes en los impuestos directos e injerencia en los impuestos que eran de exclusivo patrimonio fiscal de las provincias. Además de poder concretar las asignaciones especiales libremente; deslindar su responsabilidad en la coparticipación que le debía a la Ciudad de Buenos Aires con recursos del Estado Nacional, y atribuir al Congreso de la Nación la facultad de decidir sobre la distribución de impuestos coparticipables; otorgar ayudas económicas a provincias económicamente fuertes en perjuicio de aquéllas que son más débiles.

Todo ello se traduce en el avasallamiento a las autonomías provinciales, lesionando el federalismo. La Nación podrá decidir el destino de la masa coparticipable.

La distribución de funciones, competencias y servicios con las correspondientes necesidades de gasto, es la primera etapa que debe ser abordada dentro de un proceso de estructuración del sector público por niveles de gobierno. El estudio del papel económico que corresponde al Estado debería comenzar por la magnitud de gasto público a distribuir entre el gobierno nacional, las provincias y los municipios. Se deberá partir del análisis de las asignaciones de gastos que rigen en nuestro país. Actualmente el gobierno de la Nación es responsable del

sistema previsional, de la educación superior, de las relaciones exteriores, la defensa nacional, la política macroeconómica, gran parte de las regulaciones de los servicios públicos. En tanto que a las provincias corresponde la inversión social, la infraestructura territorial, pero la delimitación de responsabilidades de gasto en los niveles de gobierno no se ha completado. No siendo claro el papel económico de los municipios y el alcance de su área de gestión, en muchas provincias.

Los gastos de funcionamiento de la Administración Central no disminuyeron después de las privatizaciones. Las provincias incrementaron sus responsabilidades educativas y sanitarias y sus compromisos de inversión en infraestructura. Los ingresos impositivos globales destinados a las provincias no han mejorado su participación. Las transferencias recibidas por las provincias en los últimos años se han visto mermadas en su participación del total de recursos de recaudación nacional, al sufrir reducción la masa coparticipable. Los porcentajes definidos por la futura ley correspondiente a la distribución primaria deberían respetarse en su totalidad, eliminando toda reducción específica practicada en el pasado sobre la masa coparticipable. Deberían mantenerse los impuestos que conforman la masa coparticipable, la que debe distribuirse en su totalidad. Una vez definido el componente de la masa coparticipable, la distribución primaria entre la Nación y las Provincias podría hacerse en porcentajes fijos. Los ingresos que las provincias reciben en concepto de coparticipación deben hacerse efectivos de manera automática, sin ningún tipo de condicionamientos. Para definir los porcentajes correspondientes a la distribución primaria se deberá tener en cuenta lo siguiente: no existe razón para que la Nación incremente el porcentaje de distribución primaria que le asigna la ley vigente; siendo necesario incluir en la nueva ley a la Capital Federal a los efectos de la distribución primaria aparece otro argumento para no reducir la participación de las provincias en la masa coparticipable. Sería provechosa la creación de un fondo de desarrollo regional para la financiación de inversiones en obras de infraestructura clave para el desarrollo económico de las regiones, todo ello con recursos provenientes de los impuestos coparticipables. Sería aconsejable mantener un fondo para contingencias a los efectos de afrontar situaciones imprevistas que afecten a las finanzas de las provincias. Sería conveniente establecer un límite superior a los niveles de gasto corriente de las provincias, establecido en relación con las funciones que tienen asignadas, debiendo los ingresos por coparticipación que sobrepasen ese límite ajustarse en función de criterios objetivos y debiendo ser destinados a financiar obras de infraestructura. También el estado nacional debería tener un límite similar que le obligue a incrementar el ahorro en los momentos de pico productivo, así como de recaudación.

Las provincias se financian sobre la base de recursos propios y de la participación del sistema impositivo del gobierno nacional. Así es que las provincias deberían ajustarse a un equilibrio de ingresos y gastos que preserve la procedencia territorial de los recursos y la autonomía financiera de los gobiernos. De las relaciones fiscales entre los distintos ámbitos del gobierno pueden surgir dos tipos de desequilibrio: el vertical, que se produce entre niveles de gobierno, y el desequilibrio horizontal, que se produce entre unidades de gobierno de un mismo nivel. El primero de ellos es producto de los desajustes entre la distribución vertical de competencias y la distribución vertical de ingresos tributarios entre niveles de gobierno. El desajuste vertical impone en nuestro país el régimen de coparticipación federal de impuestos para distribuir los ingresos que recauda el gobierno de la Nación con las provincias que delegaron en él esta tarea. El desequilibrio fiscal horizontal se produce por una falta de correspondencia entre la capacidad fiscal y la necesidad de gasto. Es necesario restaurar el equilibrio para que las provincias más débiles provean un buen nivel de servicios públicos sin tener que recurrir a impuestos más elevados que los de otras provincias. Para corregir el desequilibrio vertical se deberá igualar los ingresos de los distintos niveles de gobierno,

recibidos a través de la distribución de los ingresos totales, con las necesidades de gasto de cada uno de ellos. Y para corregir el desequilibrio horizontal se debe realizar de tal modo que el grado de cobertura de las necesidades de gasto a través de los ingresos potenciales sea el mismo en todos los niveles de gobierno.

Entre los ingresos que se reciben en coparticipación aparecen aquéllos que responden a un criterio devolutivo y aquéllos que responden a criterios niveladores. Ambos criterios presentes en la Constitución Nacional, que establece la necesidad de que la distribución de los impuestos coparticipables se efectúe sobre la base de criterios objetivos de reparto, y que a la vez sea equitativa, solidaria y dando prioridad a un logro de grado equivalente de desarrollo, calidad de vida, igualdad de oportunidades en todo el territorio de la Nación.

Referente a la actuación del Banco de la Nación Argentina como agente financiero del sistema, de los recursos generados, en el criterio para la elaboración de la nueva Ley de Coparticipación, deberá establecerse expresamente que el Banco de la Nación Argentina, como agente financiero del sistema, realizará las transferencias de todos los fondos involucrados en el régimen general de distribución o en los regímenes especiales vigentes o que se aprueben en el futuro, en forma diaria, automática y gratuita. Con esta disposición se pretende eliminar todo tipo de transferencias indirectas con intervención de organismos como el Consejo Federal de Energía Eléctrica, que en el caso de las transferencias FEDEI generan comisiones, IVA sobre comisiones, etc., violando el espíritu del Pacto Federal de 1992, que dispuso que tales transferencias se realizarían en forma automática y gratuita.

A los efectos de realizar una propuesta ajustada a las pautas constitucionales es necesario hacer una prolija evaluación de la situación actual que considere muy especialmente los desequilibrios inter-regionales existentes, cuantifique las necesidades y establezca la reasignación de recursos necesaria para lograr el desarrollo armónico de las provincias. Éste será el objetivo de los tramos siguientes de este trabajo.

