COMPARACION DE LOS PROYECTOS

Se ha optado, en el presentes informe, por considerar y analizar los proyectos de Coparticipación Federal que hayan tenido efectivamente un estado legislativo.

Esto significa que realmente hayan sido presentados formalmente en la Dirección de Información Parlamentaria.

Esta aclaración vale pues en el seno de la comisión especial de Coparticipación Federal han circulado anteproyectos o esquemas, entre los que se encuentran algunas del Poder Ejecutivo Nacional, que al no tener una presentación formal que le otorgue una responsabilidad de identidad al autor, no han sido considerados sino hasta el limite del enriquecimiento de la discusión y fueron tomados como valiosos aportes a toda esta temática.

Algo parecido sucede con un proyecto elaborado por la comisión federal de impuestos, que sabemos que existe, pero que todavía no ha tomado estado publico lo cual nos impide en este momento realizar cualquier tipo de análisis.

Seguramente en el próximo informe se incorporara como material pues entendemos que recepta, por lo menos desde el punto de vista técnico, la opinión de los gobiernos provinciales pues allí están todos representados.

Por lo tanto los proyectos presentados han sido: en 1996 proyecto de la Senadora Olijela del Valle Rivas, publicado en el Diario de Asuntos Entrados Nº 160 que obra de paginas 3079 a 3095. Dicho proyecto perdió vigencia legislativa, razón por la cual la citada Senadora lo presento nuevamente en 1998, como surge del tópico siguiente. El proyecto presentado en este año no tiene diferencias con el de 1996, tanto es así que no se le cambio la fecha de vigencia que servia para 1996 pero no para 1998, ya que el articulo I dice "A partir del 1 de enero de 1997....." Por los antecedentes recogidos este proyecto es de autoria del Dr. Manuel Figeroa.

Además esta el proyecto presentado por el Senador Leopoldo Bravo en Senadores y entendemos que también en Diputados lo ha presentado su hijo el Diputado Leopoldo Alfredo Bravo. En el mismo han contado con la colaboración de los Cres. Baliña, Riutort, Conti y Conca.

El otro proyecto presentado en el senado lo ha sido por los Sres. Senadores por San Luis Bernardo Pascual y Quinzio y Pedro Carlos Maranguello que en replica lo presentaron en Diputados los Sres. María Antonia Salino, Amalia Isequilla y Ruben Dario Rojo.

El cuarto que tuvimos en cuenta para el análisis ha sido presentado en Diputados en forma exclusiva y es del Diputado Osvaldo Francisco Pellin, quien en una publicación de la Fundación Confluencia en que se da a conocer el proyecto se expresa que lo ha hecho con la colaboración de los Cres. Oscar Zalazar y Roberto Chillón.

DESCRIPCION DE LOS PROYECTOS PRESENTADOS

A. OLIJELA DEL VALLE RIVAS (PARTIDO JUSTICIALISTA - TUCUMAN)

1. MENSAJE

"Estructura sus contenidos en el contexto de los preceptos insertos en los artículos 75 (1, 2, 18 y 19), 123 y 124 de la Constitución reformada en 1994 y define y determina la asignación de lo recursos entre nación y Provincias según competencias, funciones y servicios específicos de cada nivel de gobierno".

A continuación se dice "Uno de los temas mas importantes a dilucidar es el de la interpretación de las normas que la Constitución de 1994 ha incorporado como directriz fundamental para el operador político, en este caso, el Congreso de la Nación. No caben dudas de que se ha querido provocar un cambio profundo, sustancial en el sistema de reparto impositivo con el fin claro de recuperar un verdadero federalismo proclamado en la Constitución de 1853 e incumplido en la realidad".

Luego de una introducción en el Mensaje se incluye como primer capitulo lo referido a "La cuestión regional". Entre otras ideas se habla de las concentraciones económica y financiera.

Un segundo capitulo es el referido a los "Contenidos prioritarios en una nueva Ley de Coparticipación".

Aquí se habla de la "coparticipación terciaria" entre provincias y municipios, giro no común dentro del ámbito de la coparticipación.

En este capitulo se dan varias definiciones del proyecto de ley, como por ejemplo, como estabilizar en el tiempo los recursos de coparticipación primaria, como administrar los recursos de la coparticipación primaria, secundaria y terciaria para inducir niveles apropiados de inversiones publicas en todo el país, como asignar los recursos de origen nacional y provincial para cubrir los requerimientos de la previsión social y los gastos corrientes de administración y funcionamiento a los tres niveles de gobierno.

Habla asimismo de los doce canales institucionalizados por los cuales se transfiere a las provincias fondos nacionales coparticipados. Se dice en el Mensaje que es de extrema prioridad que la nueva Ley de Coparticipación unifique la multiplicidad de fuentes coparticipables.

Expresan que han estructurado el proyecto dentro de la noción de sistema con distintos subsistemas referidos a la concentración de la recaudación, el reparto, el control y regulación sobre el uso y destino de los fondos, el financiamiento público, el de ordenamiento institucional-administrativo, de políticas tributarias, de coordinación para garantizar coherencias entre las políticas públicas formuladas y ejecutadas y de administración, control, supervisión y reformulación permanente de los mecanismos de la coparticipación.

En el capitulo siguiente se trata sobre "Proposiciones de orden institucional".

En el se habla de como se van a cristalizar las ideas expuestas.

En este sentido se dice lo siguiente: avanzar hacia la conformación de escenarios regionales, de mayores magnitudes, para la administración de las inversiones públicas, en cada agrupación regional que las provincias consoliden funcionara un consejo Regional de Desarrollo como nueva instancia de coordinación técnica y política; disponer en cada región de un fondo financiero. En suma propone de distintas maneras la forma de impulsar la formación de regiones que agrupan a varias provincias.

En el capitulo IV se analiza las "Proposiciones para una política de desarrollo regional".

Para su concreción se propone el "Fondo Nacional para Estabilización de las Finanzas Regionales", cuyos objetivos están definidos en la ley.

Además trata sobre la ampliación de las inversiones en provincias y los estímulos para ampliar las recaudaciones a nivel provincial para lo cual en la ley define compromisos de la Nación y de las provincias. Asimismo se habla en un tópico de los gastos corrientes de administración que se financiarían con recursos de origen provincial y de la coparticipación terciaria entre provincias y municipios para lo cual la ley determinara un sistema de coeficientes.

También hay un tópico de "Endeudamiento de Gobiernos Provinciales" donde en el proyecto se propone limitar hasta un 33% la facultad de las provincias para contraer endeudamientos sobre lo recursos de coparticipación. En el otro punto se habla de "Condonación y refinanciamiento de deudas de las provincias". Esto tiene relación con el Estatuto Especial que se estructura en otro proyecto de ley presentado inmediatamente antes del que tratamos. Este estatuto es para coordinar la cooperación institucional y financiera de la Nación con las provincias caracterizadas por su critica insuficiencia económica y social. A estas provincias, la Nación concederá el beneficio adicional de condonar el 50% de sus deudas al 31/12/97.

El estatuto Especial citado y que conforma otro proyecto de ley tiene sus particularidades y esta muy ligado al proyecto de coparticipación que tratamos. Tan es así que el mismo ha sido remitido a la Comisión de Asuntos Constitucionales pero como el proyecto de coparticipación a las Comisiones de Hacienda y Presupuesto y de Coparticipación Federal de Impuestos.

INGRESO AL PODER LEGISLATIVO
FECHA: 02/04/98
PUBLICADO EN: DIARIO DE ASUNTOS ENTRADOS Nº20

2) MASA COPARTICIPABLE

Impuestos Incluidos: Producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse.

Excepciones: Derechos de importación y exportación (art. 4 C.N.)

Impuestos y contribuciones nacionales que graven solo las nominas salariales y otras retribuciones del trabajo personal vigente o a crearse. Deben afectarse al Sistema Unico de Seguridad Social.

3) REGIMEN GENERAL

Sistema Unico Definido: Adopta Sistema Unico de Coparticipación (S.U.C.), constituyendo un fondo común con el total de los impuestos. Una ley complementaria a ser sancionada armonizara la administración de aquellos impuestos que hasta el presente tengan régimen especial de distribución.

Distribución Primaria: 33% Nación 60% conjunto de provincias, municipios y Ciudad de Buenos Aires.
5%fondo de estabilización de las finanzas provinciales.
2%fondo para estimular la acción de los gobiernos provinciales en función directa de los resultados obtenidos en la recaudación per capita de los impuestos provinciales. El Comité Fiscal Federal tendrá a su cargo la administración de los fondos.

Distribución Secundaria: Entre todas las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires con los siguientes prorrateadores:
50%partes iguales
25%en proporción directa a población.
25%en proporción directa al indicador de NBI que registran las jurisdicciones en el periodo 1996/7.

Obtención de datos para calcular índices de distribución secundaria: Información y estimaciones oficiales del INDEC referidas a población y NBI.

Aprobación Indices: El comité Fiscal Federal proporcionara los coeficientes finales.

Fondos Especiales: Fondos de Estabilización de las Finanzas Provinciales: 5% del total de recursos coparticipables.

Sus Objetivos:
a)funcionar como un fondo anticiclico reforzando finanzas provinciales por eventuales contrataciones de recursos. La cesión de fondos se hará s/distribución secundaria y reglamento interno de funcionamiento.

b)Apoyar a gobiernos provinciales en caso de emergencia o situaciones especiales por fenómenos naturales, en carácter solidario.
c)Apoyar a gobiernos provinciales por situaciones especiales en mercados internacionales de materias primas que produzcan significativas contracciones en ingresos públicos.

Transferencias a provincias, motivadas por situaciones referidas en los objetivos anteriores, serán reembolsadas al fondo con recursos de coparticipación de dichas provincias.
Plazo de reembolso y pago intereses, serán materia a definir por reglamento del Fondo.
Los recursos del Fondo estarán depositados en Banco Nación en cuenta especial.
Será administrado por el Comité Fiscal Federal y un representante de la Jefatura de Gabinete de la presidencia de la República. La comisión Federal de Impuestos como

secretario técnico el comité asistirá en la preparación de su reglamento interno y brindara asistencia técnica en su gestión permanente.

Distribución Terciaria: La nación transferirá directamente a los municipios, en forma automática, el 50% del promedio de las transferencias que recibieron durante los últimos dos años. El resto de los recursos de coparticipación terciaria, será transferido periódicamente por las provincias a los municipios según especificaciones de sus respectivas leyes de coparticipación.

4) OBLIGACIONES DE LAS PARTES

Nación: Ejerce competencia concurrente con Provincias en administración de los servicios de seguridad social.
Mantiene plena responsabilidad por la administración de los compromisos financieros del país, en el ámbito interno y externo.
Provincias: Provincias y municipios cubrirán los gastos generales de administración con recursos propios. Podrán utilizar recursos coparticipables durante los primeros 5 años desde el 25% rebajando a razón del 5% anual.

5) ORGANISMO FISCAL FEDERAL

Provincias: Crea comité Fiscal Federal. La representación de cada provincia y de la Ciudad de Buenos Aires la ejercerá un ministro del Poder Ejecutivo o su representante. Designara un Comité Ejecutivo con siete miembros quien examinara el estado y evolución del sistema de coparticipación hasta tanto las provincias concluyan con la creación de las regiones, en cuyo caso la integración será de cáracter regional con un representante por cada uno.
Con creación de 4 regiones la integración será regional y las provincias no integradas en regiones unificaran representación.
Serán funciones.

a) Administrar Fondos de Estabilización de las Finanzas Provinciales y de Compensación por Recaudación Tributaria Provincial.
b) Ejercer control y fiscalización del art. 75 inc. 2 C.N.
c) Elaborar y publicar informes macroeconomicas.
d) Intervenir en carácter consultivo en la elaboración de todo proyecto tributario.
e) Asesorar a la nación, Comisión Bicameral de coparticipación etc.
f) Asistir al Congreso para elaborar Estatutos de Provincias en Situación Critica de Insuficiencia Económica y Social.
g) Elevar a consideración del gobierno nacional informes técnicos.
h) Colaborar con la Jefatura de Gabinete en la preparación del presupuesto de inversión desagregado por jurisdicciones. La Comisión Federal de Impuestos desempeñara roles de secretariado técnico permanente.

6) VIGENCIA

A partir del 1-1-97 por 10 años pudiendo ser prorrogada por igual periodo si no hay ley sustitutiva hasta finalizar año anterior al vencimiento.

B) LEOPOLDO BRAVO (PARTIDO BLOQUISTA-SAN JUAN)

1) MENSAJE

Plantea en su mensaje como primera medida que “las disposiciones emanadas de la Constitución Nacional no se cumplen desde hace varias décadas ya que es muy profunda la contradicción entre la realidad tributaria actual y las cláusulas de nuestra ley suprema”.
Expresa como una desviación el hecho de que la nación no solo recauda en forma exclusiva sino que también legisla sin ni siquiera tener consentimiento de las provincias.
El régimen de coparticipación dice que es una verdadera delegación de las provincias a la Nación de sus facultades impositivas, no solo de la administración y recaudación.
Habla de la defensa del federalismo a traves de la revalorización de las provincias, de la mala practica de los viajes permanentes de los gobernadores a la Capital de la República y la intención de superar los desequilibrios regionales.
Se hace una rápida historia desde la unificación de los regímenes en 1973 hasta la ley 23548, expresando que la misma fue vulnerada en numerosas oportunidades, en forma unilateral, por supuesto por parte de la Nación.
Se expresa que los principios que consagra la Constitución Nacional son: 1) Objetividad en los criterios de reparto; 2) Equidad; 3) Solidaridad ; y 4) Prioridad para lograr un grado equivalente en todo el territorio nacional, en calidad de vida e igualdad de oportunidades para todos los hombres y mujeres de nuestro pueblo, cualquiera sea el lugar donde habiten.
Dice que la masa coparticipable es conforme a la C. N. Al igual que la distribución primaria. Se tomo como base la ley 23548 en su distribución primaria. A la parte de Provincias se le agrego Tierra del Fuego y Ciudad de Buenos Aires. Se tomo del total de ellas el 1% que con mas el 1% extraído de la Nación y el 1% del Aporte Tesoro Nacional de la ley citada, conforman el 3% con lo que proponen crear el Fondo de Desarrollo Industrial del Interior del País, cuyos objetivos han sido dados en el punto anterior.
Dice al final que se pretende que el proyecto responda a los principios eminentemente federalistas que han sido sustentados por el partido político que el Dr. Bravo representa, el bloquismo.

INGRESO AL PODER LEGISLATIVO
FECHA 18-4-96
CAMARA DE ORIGEN SENADO
PUBLICADO EN: DIARIO DE ASUNTOS ENTRADOS N 36

2) MASA COPARTICIPABLE

Impuestos Incluidos: Recaudación de todos los impuesto a cargo de la Nación, conforme a lo dispuesto por el art. 75 inciso 2 de la Constitución Nacional.
Excepciones: No están comprendidas por su naturaleza, los aportes y contribuciones al sistema Unico de Seguridad Social.

Excepciones: No están comprendidas por su naturaleza, los aportes y contribuciones al Sistema Social

3) REGIMEN GENERAL

Distribución primaria: 36,62% Nación, 60,38% conjunto de provincias y Ciudad de Buenos Aires, 3% Fondo de Desarrollo Industrial y Social del Interior, administrado por el Senado. Previo a la distribución se deducirán los costos de aplicación, percepción y fiscalización de los tributos que integran la masa, no pudiendo ser superior al 2% de la misma.

Distribución Secundaria: Indices que se determinan así: 75% promedio índices siguientes:

a) Asignación Global 1985 (Régimen Transitorio).
b) "Convenio Financiero Transitorio de Distribución de Recursos Federales a las provincias año 86 y 87".
c) "Régimen Transitorio de Distribución de Recursos Fiscales entre Nación y Provincias" Ley 23548.

Ciudad de Buenos Aires y Tierra del Fuego, que no contaban con índices explícitos, se tomaran las transferencias por este concepto efectivamente realizadas a cada una en relación con la masa total coparticipada al conjunto de provincias. 25% promedio en proporción igualitaria siguientes prorrateadores:

a) Población: ultimo censo disponible.
b) Brecha de desarrollo obtenido por la Comisión Federal de Impuestos en base a datos último censo.
c) Dispersión Demográfica de Provincias que tengan densidad inferior al conjunto de provincias en proporción a la diferencia entre la densidad promedio y la de cada provincia.

Brecha de desarrollo diferencia porcentual entre nivel desarrollo en cada Provincia y área Ciudad de Buenos Aires. Para determinar nivel desarrollo cada provincia se hará por promedio aritmético simple con los siguientes índices:

a) Calidad de vivienda s/surja del ultimo Censo Nacional de Viviendas. Debe considerarse índice sismicidad.
b) Grado de educación recursos humanos según último Censo Nacional de Población.
c) Automóviles por habitante, año ultimo Censo Nacional de Población.

Aprobación Indices: Comisión Federal de Impuestos

Aplicación transitoria índices: Hasta determinar los indicadores seguirán aplicándose índices ley 23548 incorporando Ciudad de Buenos Aires y Tierra del Fuego.

Fondos Especiales: Fondo Desarrollo Industrial y Social del Interior

Administrador: Senado de la Nación s/reglamento que dicte: Cuenta especial del Banco Nación se depositan:

a) Montos coparticipados
b) Reembolsos créditos otorgados
c) Intereses del Banco Nación por fondos no utilizados.

Banco Nación podrá actuar como agente financiero del Senado administrando el fondo. aplicado exclusivamente a:

a) Promover desarrollo industrial de provincias de zonas de frontera con aplicación prioritaria en las áreas de frontera. Otorgar crédito para financiar pequeños o medianos emprendimientos industriales, que elaboren preferentemente materia prima de producción local, demanden directa o indirectamente mano de obra de nacionales o extranjeros nacionalizados, radicados o que se radiquen en la zona. También financiara 1) modernización existentes que cumplan con los requisitos 2) obras de infraestructura en áreas de frontera.

b) Financiar total o parcialmente proyectos de inversión privados o estatales (provinciales o municipales) que tiendan a satisfacer necesidades básicas de las poblaciones, promuevan el arraigo y difundan el derecho de propiedad privada.

c) Financiar total o parcialmente en zonas áridas o semiáridas, preferentemente, proyectos silvícolas, agropecuarios, agrícolas y frutícolas; de empaque y producción de frío en las zonas productoras, en la elaboración y semi-elaboracion artesanal o industrial en ellas, realizadas por pequeñas y medianas empresas privadas, sin aporte o participación estatal.

La financiación será con cargo de devolución y garantizada por el Estado Provincial respectivo con afectación coparticipación con acuerdo legislativo local.
Zona y área de frontera podrá ser subsidio, con presentación de programa por el Ejecutivo local y comprobación de su ejecución.

4) OBLIGACION DE LAS PARTES

PROVINCIA

No aplicar por si o por los municipios de su jurisdicción gravámenes locales análogos a los nacionales coparticipados por esta ley, ni podrán ser objeto de gravámenes las materias imponibles sujetas a los impuestos nacionales coparticipados. No comprende a tasas retribuidas de servicios efectivamente prestados.
Impuestos provinciales excluidos: Inmobiliario, Radicación Automotores y Transmisión gratuita de bienes.

5) ORGANISMO FISCAL FEDERAL

Ratificase vigencia Comisión Federal de Impuestos integrada por un representante titular de Nación, cada provincia adherida y ciudad de Buenos Aires y un suplente, que sean personas especializadas. Comité Ejecutivo con representante de la Nación y los de 8 provincias que lo integraran en forma rotativa anual por sorteo, debiendo participar todos una vez durante la vigencia de la ley.

Asiento: Ministerio de Economía de la Nación o en el lugar que ella fije. Las funciones son esencialmente iguales a las actuales salvo en el ultimo inciso en que se explícita la intervenciones todo proyecto de ley de materia tributaria sobre gravámenes existentes o a crearse en que deberá dictaminar y hacer conocer al Senado de la nación su opinión. Además establece que los legisladores nacionales podrán consultar

directamente a la Constitución sobre materia de su competencia, quien esta obligada a emitir su informe.

Lo relativo a cumplimiento de decisiones de la Comisión Federal de Impuestos, pedido de revisión, recursos extraordinario, etc., legislado por los arts. 12 a 14 de la ley 23548, son iguales.

6) ADHESION

Derecho a participar producido de impuestos desde vigencia de esta ley, queda supeditado adhesión sin reservas ni limitaciones de cada Provincia, la que deberá ser comunicada a la Comisión Federal de Impuestos y Ministerio de Economía de la Nación.
Si dentro de 180 días no se comunica ratificación por ley se considera no adhiere y sus fondos se redistribuirán entre las adheridas. Si ratifica después la participación le corresponderá a partir de la comunicación de la adhesión.

7) VIGENCIA

5 años a partir 1-1-97, pudiendo prorrogarse por igual termino hasta que haya régimen sustituto.

8) TRANSFERENCIA AUTOMATICA

Porcentajes de distribución aprobados por Comisión Federal de Impuestos serán comunicados a Banco Nación Argentina, quien transferirá diaria y automáticamente a destinatarios distribución primaria y secundaria, no percibiendo retribución de ninguna especie por este servicio.

C) BERNARDO QUINZIO Y PEDRO MARANGUELLO(PARTIDO JUSTICIALISTA-SAN LUIS)

1) MENSAJE

Hace un recuento de las normas constitucionales, dando los mismos criterios que el anterior proyecto que los expresa como principios y que citamos en el análisis anterior.

Dicen que la preparación del proyecto ha estado inspirado en el respeto de los principios constitucionales del articulo 75 inciso 2.

En general se hace un detalle de los distintos tópicos y se expresa que se ajustan a las normas constitucionales. En cuanto a la distribución primaria se dedujo de la Nación y se incorporo al conjunto de provincias la Ciudad de Buenos Aires.

Para la distribución secundaria se expresa que se respetan tres principios rectores, compatibles con los constitucionales. Ellos son: 1) principio de devolución con el cual se trata de otorgar a cada provincia una parte de los que los contribuyentes han aportado a la recaudación nacional, interpretando el mismo el prorrateador "producto bruto per capita"; 2) principio de adecuación, esto es la provisión de ingresos financieros regulares, proporcionales a las necesidades de gastos prioritarios, siendo su prorrateador población y densidad de población; 3) principio de redistribución, consistente en favorecer a las provincias mas pobres, habiéndose tomado para ello el prorrateador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

INGRESO AL PODER LEGISLATIVO
FECHA. OCTUBRE DE 1996
CAMARA DE ORIGEN: SENADO
PUBLICADO EN: DIARIO DE ASUNTOS ENTRADOS N 149

2) MASA COPARTICIPABLE

Impuestos Incluidos: Recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse.

Excepciones:

a) Derechos de importación y exportación (arts. 4 y 75 inciso 1 C.N.).
b) Impuestos cuya distribución entre la Nación y las Provincias se efectúe de acuerdo a regímenes especiales de coparticipación.
c) Los tributos recaudados por la Nación con asignación o afectación especifica a propósito o a determinados, vigentes al momento de la promulgación de la presente ley, con su actual estructura, plazo de vigencia y destino. Si los gravámenes continuaran una vez cumplido su objetivo se incorporaran al sistema de esta ley.
d) Los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se asigne a afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades que se consideren de interés conforme art. 75 inc. 3 C.N.

3) REGIMEN GENERAL

Distribución Primaria

38,77% Nación
60,23% entre provincias y Ciudad de Buenos Aires
1% Aporte del Tesoro Nacional.

Distribución Secundaria
Por provincias y Ciudad de Buenos Aires se distribuirá así:
30% directamente a población.
20% directamente a P.B.G. per capita.
35% en proporción al índice de necesidades básicas insatisfecha ponderado por población de cada provincia.
15% a provincias con densidad de población inferior a la media nacional y en proporción a la diferencia entre la densidad de cada uno y la media.

Obtención de Datos para calcular índices de distribución secundaria:
Del INDEC o en su defecto por el organismo nacional que determine la Comisión Federal de Impuestos

Aprobación Indices: Comisión Federal de Impuestos

Fondos Especiales: Fondo de Aporte del Tesoro Nacional.
Destino 50% atender situaciones de emergencia y/o desequilibrios financieros transitorios de ooso estados provinciales. Serán reintegrables o no según se disponga en cada caso. Se remitirán al Poder Ejecutivo provincial para su distribución.

Será administrado por Nación quien informara mensualmente a las provincias a través de la Comisión Federal de Impuestos sobre la distribución, aplicación de los fondos y criterios seguidos para la asignación.
50% restante se distribuirá en partes iguales entre provincias y Ciudad de Buenos Aires.

4) OBLIGACIONES DE LAS PARTES

Provincias: Adherirán por ley provincial que disponga:

a) Aceptar regímenes de esta ley sin limitaciones ni reservas.

b) No aplicar por si o por los municipios gravámenes análogos a los coparticipados según esta ley. Se excluyen los impuestos provinciales siguientes: inmobiliario, transmisión gratuita de bienes, s/la propiedad, radicación, circulación o transferencia de automotores, a los ingresos brutos y a los sellos o los que los complementan o sustituyan, quedando absolutamente vedado a la Nación legislar sobre estos impuestos. No se gravaran con impuestos, tasas o contribuciones las materias imponibles sujetas a impuestos nacionales coparticipados ni las materias primas utilizadas en la elaboración de los productos sujetos a impuestos comprendidos en esta ley. No se gravaran con imposición. Proporcionalmente mayor a los bienes y servicios gravados con internos y las materias primas o productos utilizados en su elaboración. El expendio al por menor de vinos, cervezas, sidras y demás bebidas alcohólicas podrán ser objeto de imposición diferencial en jurisdicciones locales.

c) Derogar gravámenes provinciales y promover la derogación de los municipales que resultan contrarios al régimen de esta ley.

d) Suspender participación a municipios que cumplan con esta ley y las decisiones de la Comisión Federal de Impuestos

e) Establecer sistema distribución ingresos que se originen en la presente ley, para municipios o entes asimilables con índices de distribución objetivos y remisión automática, quincenal y gratuita de fondos.

5) ORGANISMO FISCAL FEDERAL

Ratifica vigencia Comisión Federal de Impuestos constituida por un representante de cada Provincia y Ciudad de Buenos Aires. Deberán ser personas especializadas. Asimismo la Nación, las provincias y Ciudad de Buenos Aires designara cada una un representante suplente para supuesto impedimento de actuación de titular.

Tendrá Comité Ejecutivo constituido por representante de la Nación y 9 provincias. De ellas las 4 que reciban mayor coparticipación serán permanentes. Las otras 5 provincias lo serán en forma rotativa anual por cada zona de 4 jurisdicciones cada una.

Dictara su reglamento en plenario, sufragaran los gastos los fiscos adherentes en proporción a participación de esta ley.

Las funciones son esencialmente iguales a las consagradas en el articulo 11 de la ley 23548.
Asimismo lo relativo a cumplimiento de decisiones de la Comisión, pedido de revisión, recurso extraordinario, etc., legislados por los artículos 12 a 14 de la ley, son esencialmente iguales.

6) VIGENCIA

Regirá desde el 1/1/97 al 31/12/2006. Se prorrogara automáticamente hasta tanto se dicte régimen que lo sustituya.

7) TRANSFERECIA AUTOMATICA

Porcentaje de distribución entre provincias y Ciudad de Buenos Aires serán aprobados por Comisión Federal de Impuestos, comunicados al Banco Nación Argentina el que transferirá diariamente en forma automática y gratuita a la entidad financiera que cada provincia disponga.

8) GARANTIA RECAUDACION

Monto total remitido mensualmente no podrá ser inferior al 37% de la recaudación de los recursos tributarios nacionales sean coparticipables por régimen general o especial o no coparticipables. La diferencia mensual por no cubrir la garantia será liquida con cargo al Tesoro Nacional dentro de los 15 días del mes inmediato siguiente.

D) OSVALDO FRANCISCO PELLIN(MOV. POP. NEUQUINO - NEUQUEN)

1) MENSAJE

"En la introducción del mensaje se habla de la distribución secundaria de la ley 23548 en si y de las continuas modificaciones que culmino con la anarquización del régimen coparticipable.

En el primer capitulo se trata sobre "Los desequilibrios iniciales a partir de la vigencia de la ley 23548". En el se hace un análisis de los ocurrido con la fijación de índices en la ley 23548 y el perjuicio que ello significo para su Provincia de Neuquén.
En el capitulo segundo se habla de "Las constantes modificaciones unilaterales a la ley 23548". Se explica que no se ha tenido en cuenta el postulado basico de la intangibilidad.
En un tercer capitulo se habla de los "Fundamentos del anteproyecto de la ley de coparticipación federal de impuestos". Se divide en varios puntos. En el primero se trata sobre la distribución primaria que se ha incluido en el proyecto. Toma como base los índices de distribución de la actual ley y le agrega lo relativo a la transferencia de servicios ocurrida. Para que la modificación no fuera tan bruscas propone hacerlo en 3 años.
Luego se trata de la cláusula de garantía dandose los fundamentos jurídicos.
El siguiente punto analiza la distribución secundaria. Detalla y explica cada uno de los componentes de la brecha de desarrollo que se obtiene pro la diferencia porcentual per capita entre en nivel de desarrollo de cada provincia y el correspondiente al área mas desarrollada del país.
Analiza y fundamenta luego un tema que es el único proyecto que lo tiene. Es el referido a la "Participación de las provincias en el directo de la DGI".

INGRESO AL PODER LEGISLATIVO
FECHA: 1996
CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS
PUBLICADO EN: TRAMITE PARLAMENTARIO Nº 8

2) MASA COPARTICIPABLE

Impuestos Incluidos: La masa de fondos a distribuir estará integrada por el producto de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse.

Excepciones:
a)Derechos de importación y exportación (art. 4 C.N.).
b)Impuestos y contribuciones que gravan exclusivamente a las nominas salariales y otras retribuciones del trabajo personal. Estos recursos serán afectados al

c)financiamiento del Sistema Unico de Seguridad Social. No se aplica a las rentas alcanzadas por impuesto a las ganancias.

3) REGIMEN GENERAL

Distribución Primaria:

AÑO	NACION	PROVINCIAS	ATN
1997	43,72%	5,28%	1%
1998	41,86%	57,14%	1%
1999	39%	60%	1%

En adelante: Se deducirán los costos de aplicación, percepción y fiscalización de los tributos que integran la masa, no pudiendo ser superior al 2% de la misma y se soportara por los participes de la distribución primaria.

Distribución Secundaria:

Distribución a las provincias con el siguiente criterio 65% directamente a la población. 25%en proporción a la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área mas desarrollada en el país, siempre que la provincia no pertenezca a dicha área.

10% provincias que no tengan densidad de población superior al promedio del conjunto de provincia y en proporción a la diferencia entre la densidad de población de cada provincia y dicho promedio.

Brecha de desarrollo diferencia porcentual entre su nivel de desarrollo y el del área Ciudad de Buenos Aires y provincia de Buenos Aires. Para determinar nivel de desarrollo de cada provincia se aplicara el promedio aritmético simple de los siguientes índices:

a) Supervivencia infantil 1er. Año de vida.
b) Población sin necesidades básicas insatisfechas
c) Calidad de vida
d) Nivel educativo secundario y universitario.
e) Población de mas de 14 años.
f) Relación entre el PBI (producto bruto industrial) de cada provincia y el PBI de la Nación.

Obtención de datos para calcular índices de distribución secundaria: Obligatoriamente las informaciones de INDEC o en su defecto las del organismo nacional que determine la Comisión Federal de Impuestos.

Guarismos relativos a: población, vivienda, educación y superficie se referirán a datos del ultimo censo nacional.

Aprobación de Indices: Comisión Federal de Impuestos.

Fondos Especiales:

Fondo Aportes Tesoro Nacional a las provincias: Se destinara para atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros transitorios de los gobiernos provinciales, con fondos reintegrables o no reintegrables según se decida. Comisión Federal Impuestos dictara dentro de 90 días sanción de esta ley, el Reglamento de Funcionamiento del Fondo y será organismo administrador.

4) OBLIGACIONES DE LAS PARTES

Provincias: a)No aplicar por si o por los municipios de sus jurisdicción gravámenes locales análogas a los nacionales, coparticipados por esta ley. No gravaran las

materias imponibles sujetas a los impuestos nacionales coparticipados ni las materias primas utilizadas en la elaboración de productos sujetos a impuestos de esta ley. No alcanza a las tasas por servicios efectivamente prestados. Los bienes sujetos a impuestos internos al consumo y las meterías primas para su elaboración no se gravaran con imposición proporcionalmente mayor que la aplicada para bienes y servicios análogos o similares y no sujetos a internos específicos a ls consumos. Expendio al por menor de vinos y bebidas alcohólicas podrán, no obstante, sera objeto de un imposición diferencial en jurisdicciones locales. Excluidos: inmobiliarios, ingresos brutos; propiedad radicación, circulación o transferencia de automotores; sellos y transmisión gratuita de bienes. Establece características básicas para los impuestos a los ingresos brutos y sellos conforme a lo determinado originalmente por la ley 22006 y repetido en la ley 23548 excepto lo relativo a combustibles derivados del petróleo pues ha quedado derogado.

b)no gravar por si y municipios, los productos alimenticios en estado natural o manufacturado.

c)continuaran aplicando normas convenio multilateral del 18/8/77, sin perjuicio de modificaciones adoptadas por unanimidad de fiscos adheridos.

d)derogar gravámenes provinciales promover derogación municipales en pugna con régimen de esta ley, suspendiendo aplicación dentro 10 días corridos de notificación de la decisión declarativa.

e)suspender participación impuestos nacionales y provinciales a municipios que no cumplan con las normas de esta ley o decisiones Comisión Federal de Impuestos.

f)establecer sistema de coparticipación de ingresos que se originen en esta ley para municipios de su jurisdicción según índices de distribución objetivos y remisión automática de fondos.

g)las disposiciones relativas a la aplicación de impuestos ingresos brutos y sellos no serán de aplicación si contradicen la ley 24130 "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimientos que mantiene su total vigencia.

5) ORGANISMO FISCAL FEDERAL

Ratificase vigencia Comisión Federal de Impuestos constituida por un representante Nación y uno de cada provincia, debiendo ser persona especializadas. Deberán designar Nación y Provincia un representante suplente.
Comité Ejecutivo: Nación y 8 Provincias.

Asiento: Ministerio de Economía de la Nación. Dicta su reglamento que entre ello determinara la forma de elección y duración de los 8 representantes entre los que figuran los de aquellas provincias con mas de 9% de participación en la distribución secundaria.

Sus gastos serán soportados por lo adherentes en proporción a la participación sobre esta ley.

Las funciones son esencialmente iguales a las consagradas en el articulo 11 de la ley 23548.

Asimismo lo relativo a cumplimiento de decisiones de la Comisión, pedido de revisión, recurso extraordinario, etc., legislados por los artículos 12 a 14 de la misma ley, son esencialmente iguales.

6) VIGENCIA

A partir del 1/1/97 y hasta 31/12/2002, con prorroga automática por 5 años mas ante la inexistencia de régimen sustitutivo, a cuyo termino caducara automáticamente de pleno derecho.

7) TRANSFERENCIA AUTOMATICA

Porcentajes de distribución entre Provincia, aprobados por Comisión Federal de Impuestos, serán comunicados al Banco Nación Argentina quien transferirá automáticamente a gobiernos nacional, provinciales y fondo ATN recaudación que les corresponda. La misma será diaria y gratuita.

8) GARANTIA RECAUDACION

Monto total distribuido a las provincias no podrá ser inferior al 40% de la recaudación de los recursos tributarios nacionales ya sean coparticipables por regímenes generales o especiales y no coparticipables con excepción impuestos y contribuciones nacionales que gravan nominas salariales.

Dentro de los primeros 60 días del año calendario siguiente la Contaduría General de la Nación informara a los efectos del cumplimiento de esta garantía. Si no se llega a cubrir el porcentual, se liquidara con cargo al tesoro Nacional y Tesorería General de la Nación ordenara pagar los ajustes antes del vencimiento del cuarto mes posterior al cierre del ejercicio auditado.

9) INTEGRACION DIRECTORIO DGI

Dentro de 60 días de la sanción de esta ley el Ministerio de Economía de la Nación convocara a los representantes de las provincias para incorporarlos al directorio de la DGI, conforme al procedimiento fijado de común acuerdo entre Nación y Provincias.

Conforme al mecanismo que se establezca para la integración de los representantes de las Provincias al Directorio de la DGI, el PEN elevara al Congreso un proyecto de ley modificatorio de la ley 11683.

10) MONEDA DE RECAUDACION

Los tributos nacionales coparticipables creados o a creare deberán ser recaudados exclusivamente en moneda de curso legal.

ANALISIS CRITICO DE LOS PROYECTOS

El análisis lo realizaremos tomando en comparación los temas mas importantes, por entender que allí se encuentra el nudo gordiano de la futura ley.

Asimismo estas concordancias o diferencias las contrastaremos con el análisis del proyecto que está por presentar la comisión federal de impuestos, organo federal compuesto por las provincias y la nación, y tal vez en los próximos tiempos la nación, haga realidad en un proyecto formal, de cual debería ser a su entender el perfil de la nueva relación financiera Nación – Provincias que el nuevo proyecto nos conducirá en la entrada del nuevo milenio.

MASA COPARTICIPABLE

Con pequeñas diferencias de palabras todos los proyectos incluyen todos los impuestos nacionales creados o a crearse, con lo que entendemos se cumplimenta las normas constitucionales.

Viendo el análisis comparativo, las excepciones contemplan los derechos de importación y exportación, salvo el proyecto de Bravo que no dice nada al respecto.

Con excepción del proyecto de Quinzio y Maranguello los demás excluyen el impuesto a las remuneraciones.

Por el contrario el proyecto de los autores antes citados es el único que especifica excepciones por regímenes especiales, tributos con afectación especifica existentes al momento de vigencia de la ley y los que en el futuro se afecten conforme al articulo 75 inciso 3º C.N.

En general consideramos que todos los proyectos están conforme a las normas constitucionales, salvo en el proyecto Quinzio y Maranguello en donde no se expresa el tiempo determinado que debe tener el recurso afectado vigente actualmente. Esto pensamos que es necesario pues hay impuestos afectados que no tienen plazo de vigencia.

DISTRIBUCION PRIMARIA

En principio tenemos que decir que ninguno de los proyectos trata de algún "régimen especial" como por ejemplo lo es actualmente el de combustibles (ley 23966).

Tampoco hacen mención en la estructura a Régimen General, salvo el proyecto Rivas al definir el Sistema Unico.

En el cuadro comparativo lo hicimos por Tema "Régimen General" para dejar especificado esta posible diferencia y además dar cabida a distintos subtemas que se dan en alguno de los proyectos como el de la Senadora Rivas con remoción a la Distribución Terciaria.

Los 4 proyectos rondan para el conjunto de provincias en el 60%, claro que salvo el de Pellin, incluye dentro de ello a la Ciudad de Buenos Aires. El proyecto Pellin por su parte no aclara donde se ubica esa jurisdicción aunque deducimos que queda a cargo de la

Nación como lo expreso en el debate constituyente el Presidente de la Comisión de Competencia Federal Sr. Ruben Marin.

En el proyecto de Rivas se dice que el 60% será para el conjunto de provincias, municipios y Ciudad de Buenos Aires. No compartimos que se agreguen los municipios pues ya se dijo repetidamente en la Constituyente que el convenio de adhesión es entre Nación y Provincias y entre ellas es que se debe efectuar el reparto primario. Por otra parte es claro lo que dice el articulo 5 de la Constitución Nacional de que es la Provincia la que debe asegurar el "régimen municipal", en su Constitución, como una obligación.

Pero sin dudas lo mas importante de destacar en este punto, es que ninguno de los proyectos incluyen como formando parte de este titulo a la “Seguridad Social”. Esto marca una línea transversal con las opiniones que vienen del área “Nación” y seguramente será el punto de gran discusión entre ambas partes. La posición sustentada por estos autores es doctrinaria, federalista, principista y audaz en la medida que no vislumbran ningún tipo de duda al respecto

Los 4 proyectos destinan un porcentaje a distintos "fondos especiales", cuyo detalle y objetivos están explicitados en el análisis comparativo.

Consideramos que en el proyecto Rivas es alto el porcentaje total que se destina a los mismos. El de estabilización de las finanzas provinciales tiene en general objetivos, pero dado que se debe reembolsar se formaría una masa muy grande con el 5% de la masa coparticipables, teniendo en cuenta que su uso será excepcional de acuerdo a los objetivos dados.

Al respecto vuelvo a insistir, tal cual lo exprese en el informe anterior, por lo menos en el corto plazo, de fondos estabilizadores.

Agrego como fundamento al ya dado, mientras haya necesidades primarias y acuciantes sin resolver, el hecho muy actual de la baja en la recaudación en el ultimo trimestre del año y la persistencia de la baja en el primer semestre de 1999 producto de la crisis internacional y la recesión nacional (o viceversa).

Los otros dos proyectos hablan de los "aportes del tesoro nacional". Este fondo ha sido una creación el poder ejecutivo nacional al remitir el proyecto de ley en 1987 y que se concreto en la actual ley que rige. El anteproyecto base del mismo que fue el confeccionado por las provincias con gobiernos justicialistas no contemplaba el ATN sino que se inclinaba por el Fondo de Desarrollo Regional con un 3% en forma igual a la consagrada por la ley 20221.

Me parece bien cualquiera de los dos mientras haya un organismo federal (podría ser el senado) que controle las asignaciones para evitar las arbitrariedades (La Rioja forever).

DISTRIBUCION SECUNDARIA

Hay por supuesto disimiles prorrateadores que conforman la distribución entre Provincias.

No queremos, en este primer análisis, hacer una comparación cuantitativa sino que solamente la haremos en forma conceptual.

Nuestra postura con relación a lo que expresa la Constitución Nacional es que el 50% de los prorrateadores consagran lo equitativo y el otro 50% lo solidario y dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades como lo dice el articulo 75 inciso 2, párrafo 3º de la Constitución Nacional.

El proyecto Rivas toma el 50% por partes iguales. Consideraremos que este prorrateador no merece el mas mínimo análisis.

Por lo tanto entendemos que cualquier criterio que tome el prorrateador "población" entre un 40 a 60% resulta razonable para garantizar la parte "devolutiva" o "equitativa" que consagra la Constitución Nacional.

También se ha tomado el indicador necesidades básicas insatisfechas.

Creemos que con un guarismo moderado, es un excelente índice que nivelaría igualdad de oportunidades pues nos indica de que forma vive nuestra gente, como se educa, como no se cura, en definitiva se nos ocurre el índice mas solidario.

Otro índice que se utiliza es el de la "dispersión demográfica" que beneficia a determinadas provincias des-pobladas, y esta bien que así sea, pues entendemos que soberanía es también ocupar y desarrollar racionalmente nuestro territorio.

Otro índice que se ha tomado es el de "brecha de desarrollo". Pensamos que este índice habrá que ver con que componentes, no es representativo de la realidad Argentina y tampoco totalmente necesario. Hoy nuestra realidad nos marca necesidades sociales a satisfacer. (Salud, educación vivienda, seguridad, desocupación) las rutas, líneas energéticas, plantas de agua, etc., se están haciendo por iniciativa privada.

Otro índice tomado es el P.B.G. pero aquí no ocultamos nuestras dudas sobre su medición, su antigüedad y lo abarcativo a todo el país.

Finalmente queremos hacer hincapié, ya lo adelantamos anteriormente, en la inclusión de los municipios dentro de la distribución.

Los municipios no tienen una distribución de coparticipación pues no participan de la ley-convenio (menos con poder de imposición) razón por la cual las provincias tienen el derecho de participar en el producido de la recaudación de los impuestos sobre los cuales tienen poder de imposición. A los municipios, la provincia le debe asignar una participación pues están obligadas a asegurar el régimen municipal tal cual lo establece nuestra Constitución Nacional en su art. 5. Cualquier otra cosa en contrario representaría la disgregación o "libanizacion" de la república