

(S-2315/12)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Titulo I: De la federalización de recursos

Artículo 1.- El porcentaje de coparticipación correspondiente a la Nación establecido en el artículo 3 inciso a) de la Ley 23.548 se reducirá al 39,84 % en el año 2012 y al 37,34 % en el año 2013.

Artículo 2.- La disminución anual establecida en el artículo anterior será destinada a incrementar el porcentaje de coparticipación de las Provincias establecidos en el artículo 3 inciso b) de la ley 23.548 hasta alcanzar el 57,16% en el año 2012 y el 59,66% en el año 2013.

El incremento se distribuirá entre las Provincias en la forma establecida en el artículo 4 de la Ley 23.548.

Respecto de la Provincia de Tierra del Fuego y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Poder Ejecutivo incrementará las alícuotas hoy vigentes con el objeto de equiparar su situación a la que adquieren del resto de las provincias, en virtud de los mayores recursos que se recibirán por aplicación de esta ley. Dichos incrementos se detraerán de la coparticipación primaria correspondiente al Estado Nacional.

Titulo II. De la creación del Organismo Fiscal Federal.

Artículo 3.- Créase el Organismo Fiscal Federal en los términos del art. 75, inc. 2º, sexto párrafo, de la Constitución Nacional, como ente independiente de control, interjurisdiccional, de naturaleza público estatal que funcionará en el ámbito del Congreso de la Nación.

La función principal del Organismo Fiscal Federal será el control de cumplimiento del régimen de coparticipación federal en los términos de la presente ley.

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

El Organismo Fiscal Federal formulará y aprobará su propio presupuesto, y sus gastos serán sufragados por todos los fiscos

contratantes, en proporción a la participación que les corresponda en virtud del régimen general de la presente ley.

Artículo 4º: El Organismo Fiscal Federal que se crea por la presente se constituirá por los siguientes órganos: Asamblea, como órgano de máxima jerarquía institucional, Comité Ejecutivo y la Comisión de Coordinación tributaria, los que tendrán las competencias que se establecen en la presente ley.

Artículo 5: Asamblea: La Asamblea estará integrada por el presidente de la Nación, que será su presidente natural, y por los gobernadores de las provincias y el jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que hubieran adherido al régimen de la presente ley, teniendo cada una de las jurisdicciones derecho a un voto.

Dicha Asamblea será la encargada de fijar la acción y política general que debe seguir el Organismo Fiscal Federal y de dictar su reglamento interno y su ordenanza procesal, y de ejercer las demás funciones que por esta ley se le asignan, con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros.

La Asamblea sesionará en forma ordinaria y extraordinaria. La sede de sus reuniones será rotativa, dentro del territorio nacional.

Las reuniones ordinarias se realizarán como mínimo dos veces al año, realizándose la primera reunión en el mes de junio y la segunda en el mes de diciembre.

Las reuniones extraordinarias serán convocadas por el Presidente, cuando lo considere conveniente en razón de los fines y funciones de la asamblea, o a propuesta expresa de la mitad más uno de la totalidad de sus miembros.

El quórum para que la asamblea sesione válidamente será el de la mitad más uno de la totalidad de sus miembros.

Será facultad exclusiva e indelegable de la Asamblea la de decidir en última instancia en los conflictos que se planteen entre la nación, fiscos locales y particulares en los términos establecidos en esta ley. Las decisiones serán obligatorias para todos los fiscos contratantes y sus municipios.

Artículo 6: Serán funciones de la Asamblea analizar y coordinar:

- a) El ejercicio de las competencias, servicios y funciones a distintos planos de gobierno;
- b) Los niveles del gasto público en relación con las competencias, servicios y funciones de las jurisdicciones;

- c) La correspondencia entre las competencias, servicios y funciones, con los recursos de las respectivas jurisdicciones;
- d) Las acciones que propendan a la aprobación de presupuestos equilibrados en las respectivas jurisdicciones;
- e) Los instrumentos tributarios -aún en su etapa de elaboración y en forma previa a su tratamiento legislativo, particularmente en los coparticipados- nacionales, provinciales, de la Ciudad de Buenos Aires y de los municipios de provincia, en vista a una adecuada complementación y armonización;
- f) La utilización del crédito público, nivel de endeudamiento y programación de las amortizaciones;
- g) La acción de los organismos recaudadores nacionales, provinciales, de la Ciudad de Buenos Aires y de los municipios de provincia;
- h) El estudio de las medidas económicas que generen fuerte impacto en las economías regionales;
- i) Las demás funciones que sean razonablemente indispensables para la concreción de las atribuciones mencionadas, en orden a la finalidad principal de fortalecer el federalismo.

Artículo 7.- Comisión de Coordinación de administración tributaria. La Comisión de coordinación de Administración Tributaria se integrara por el Administrador Federal de Ingresos Públicos y por los Directores Generales de Rentas o funcionarios equivalentes de las jurisdicciones adheridas. (ver comentario artículo 4).

Artículo 8.- Tendrá a su cargo asesorar a la Asamblea y la coordinación de los organismos recaudatorios nacionales, provinciales, de la Ciudad de Buenos Aires, y de los municipios, de modo de optimizar el accionar de las administraciones tributarias.

Artículo 9: Comité Ejecutivo. Tendrá a su cargo la representación del Organismo, se compondrá de un representante de la Nación, que tendrá carácter permanente y un representante por cada uno de los fiscos locales. Los representantes se renovaran cada dos años.

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

Además, este reglamento determinará, entre otros puntos, los asuntos que deberán ser sometidos a sesión plenaria y establecerá las normas procesales pertinentes para su actuación.

Artículo 10º: Funciones, atribuciones y funcionamiento:

El Organismo Fiscal Federal a través del Comité Ejecutivo tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

En general le corresponde:

a) Ejercer el control y fiscalización que dispone el art. 75, inc. 2do., sexto párrafo, de la Constitución Nacional;

b) Ejercer el control y fiscalización del estricto cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley y en la ley 23.548;

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

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

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

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

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

e) Decidir de oficio o a pedido de la Nación, de las provincias, de la Ciudad de Buenos Aires o de las municipalidades, si los gravámenes nacionales, provinciales o municipales, se oponen o no, y en este caso en qué medida, a las disposiciones de la presente ley.

En igual sentido, intervendrá a pedido de los contribuyentes o asociaciones reconocidas, sin perjuicio de las obligaciones de aquéllos de cumplir las disposiciones fiscales pertinentes.

f) Dictar normas generales interpretativas de la ley 23.548, de la presente ley y de toda otra que haya instituido o instituya regímenes de coparticipación, como de los acuerdos celebrados o que se celebren entre la Nación y las jurisdicciones locales en la materia e, igualmente, de toda otra disposición complementaria o modificatoria.

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

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

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

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

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

l) Publicar mensualmente en una página web y por cualquier otro medio adicional la información fiscal relativa a los fiscos contratantes, según el modelo y cronograma que se elabore al efecto, destacando el grado de cumplimiento de cada una de las jurisdicciones, así como las omisiones, errores y correcciones en que hubieren incurrido;

m) Efectuar en el período que determine el reglamento interno, el análisis de la situación fiscal de cada una de las partes, que deberá ser incorporado a la página web del Organismo Fiscal Federal.

Artículo 11º. – A los efectos de la coordinación del accionar de las administraciones tributarias, el Organismo Fiscal Federal a través del Comité Ejecutivo tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

a) Elaborar de Modelo de Código Tributario Local para las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;

b) Propiciar la creación de bancos de datos informáticos referidos a contribuyentes y responsables; operaciones económicas relevantes; operaciones económicas que tengan proyección interjurisdiccional;

c) Proponer pautas uniformes para el cumplimiento de los deberes de información y de colaboración de los contribuyentes y responsables.

El reglamento interno definirá todos los demás aspectos operativos para llevar a cabo la coordinación de los organismos recaudadores del gobierno nacional, de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Artículo 12º.- Las decisiones del Comité Ejecutivo en ejercicio de sus funciones serán obligatorias para la Nación, los fiscos contratantes y sus municipios, salvo el derecho a solicitar revisión debidamente fundada dentro de los treinta (30) días corridos desde la fecha de notificación respectiva, ante el órgano que la dicto.

Artículo 13º.- Recurso de revisión. Los pedidos de revisión serán resueltos por la Asamblea a cuyo efecto el quórum se formará con más de la mitad de sus miembros. La decisión respectiva se adoptará por simple mayoría de los miembros presentes, será definitiva y de cumplimiento obligatorio. Esa decisión causara estado y no se admitirá ningún otro recurso ante el organismo.

La omisión de pronunciamiento por parte de la Asamblea del Organismo Fiscal Federal en el plazo de hasta 120 días hábiles contados desde la presentación del recurso deberá considerarse como denegatoria tácita del recurso formulado quedando expedita la vía prevista en el artículo siguiente.

Artículo 14º.- Las resoluciones adoptadas por el Organismo Fiscal Federal a través de la Asamblea en pleno o la denegatoria prevista en el artículo anterior, en conflictos que involucren a las jurisdicciones locales y a la Nación, serán definitivas en el ámbito del presente régimen. En razón de ello, podrán ser objeto de apelación extraordinaria ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con

arreglo al artículo 14 de la Ley N° 48, art. 257 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y normas concordantes. La apelación extraordinaria podrá ser deducida por los fiscos contratantes y por los contribuyentes, responsables, o asociaciones reconocidas, y la misma no tendrá efecto suspensivo de aquella decisión.

Artículo 15º.- La jurisdicción afectada por una decisión del Organismo fiscal federal deberá comunicar a dicho organismo las medidas que haya adoptado para su cumplimiento dentro de los sesenta (60) días corridos contados a partir de la fecha de notificación de la decisión no recurrida, o en su caso de la recaída a raíz de la revisión prevista en el artículo precedente.

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

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

Artículo 16.- Los contribuyentes o responsables afectados por tributos que sean declarados en pugna con el régimen de coparticipación vigente, podrán reclamar judicial o administrativamente ante los respectivos fiscos, en la forma que determine la legislación pertinente, la devolución de lo abonado por tal concepto sin necesidad de recurrir previamente ante el Organismo Fiscal Federal.

Cláusulas Transitorias.

Artículo 17.- El derecho a participar en el producido de los tributos que se coparticipan por esta ley, queda supeditado a la adhesión expresa de cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Tales adhesiones serán comunicadas al Poder Ejecutivo Nacional por conducto del Ministerio del Interior, con conocimiento del Ministerio de Economía de la Nación y al organismo Fiscal Federal que se crea por la presente ley.

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

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

Artículo 18 - Todos los activos, derechos y obligaciones de la Comisión Federal de Impuestos, quedan transferidos a partir de la vigencia de la presente ley al Organismo Fiscal Federal que se crea.

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

Artículo 19: Comuníquese al Poder Ejecutivo. –

Laura G. Montero

FUNDAMENTOS

Señor presidente

Con la reforma constitucional del año 1994 se establecieron diversas directivas y criterios que se debería adoptar para un nuevo régimen de coparticipación que según la cláusula transitoria sexta de la Carta Magna debió ser sancionado en el año 1996.

Transcurridos casi dieciocho años de la reforma constitucional, la clase política argentina no ha sido capaz de arribar a acuerdos que permitan la sanción de un nuevo régimen de coparticipación en cumplimiento de lo comprometido.

Contrariamente a lo expresado el sistema federal de asignación de recursos se ve cada vez más afectado por una constante centralización de la capacidad de generar ingresos por parte del Estado Nacional en detrimento de las arcas provinciales con la consiguiente pérdida de autonomía por parte de las provincias.

Sin dejar de bregar por una urgente sanción de un nuevo régimen de coparticipación que asegure el sistema federal y garantice las autonomías provinciales y municipales, se presenta el presente proyecto como una reforma posible y realizable en el corto plazo a fin de dotar al sistema de mayores garantías para todos los actores.

I.- ANTECEDENTES.

I. a. Coparticipación hasta reforma la constitucional de 1.994.

Conforme lo sostiene Alberto Dalla Vía¹ la Constitución de 1853 encierra cierta contradicción entre las facultades originarias de las provincias para recaudar impuestos internos, limitando la recaudación federal a los derechos al comercio exterior y a los impuestos directos -- excepcionales-- por tiempo determinado (ex arts. 67 incs. 1º y 2º, concs. arts. 4º y 121, Constitución Nacional) y el rol centralista y promotor del Estado central, destinado a ser la maquinaria impulsora del progreso y la ilustración (ex art. 67 inc. 16, Constitución Nacional) aunque respetando los principios liberales de la iniciativa individual en materia económica. Esas tensiones se fueron resolviendo con el tiempo en una actitud fortalecedora del fisco nacional en desmedro de los fiscos provinciales.

En la etapa fundacional, cuando el Estado nacional era muy pequeño la separación de fuentes respondió al criterio resultante del art. 75 inc. 1º de modo que los derechos de importación y exportación bastaban para sostener los requerimientos del fisco.

La citada distinción entre impuestos "directos" e "indirectos" surge de la redacción del art. 75 inc. 2º y de manera más específica, de la redacción anterior a la reforma de 1994, cuya numeración correspondía al inc. 2º del art. 67 donde se establece que la "Nación sólo puede 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...".

¹ Dalla Vía Alberto, "El Sistema Fiscal Federal", LA LEY 1998-E, 1152.

La regla general es que la competencia para establecer impuestos directos es de las Provincias y sólo por excepción es de la Nación en virtud de lo establecido en el artículo 121 de la Constitución.

El esquema originario se vio modificado a medida que el Estado Nacional necesitó más recursos.

En este sentido conviene destacar la descripción de la evolución de la tributación en nuestro país con referencia a la coparticipación que formula Enrique Bulit Goñi².

Desde la sanción de la Constitución Nacional hasta finales del siglo XIX, el nivel nacional atendió sus necesidades fiscales con el producido de los derechos de importación y exportación, más la explotación y venta de las tierras públicas, y algún empréstito esporádico, mientras que las provincias aplicaban una serie de gravámenes que, por oposición a los nacionales mencionados (externos), se denominaron, genéricamente, impuestos internos.

A fines del siglo XIX, comprometido seriamente el financiamiento del nivel nacional ante una de las importantes crisis del sector externo que afectó sustancialmente la recaudación aduanera, y habiendo disminuido la renta de la tierra pública, dicho nivel resolvió establecer nuevos tributos, a semejanza de los que regían en las provincias y que por iguales motivos, se conocieron como impuestos internos.

Se inició así una convivencia entre tributos indirectos muy semejantes establecidos a los dos niveles de gobierno con potestad constitucional directa, como fruto precisamente de la ya mencionada concurrencia, la cual resultó fuente de inevitables conflictos de superposición, que se fueron agravando durante casi medio siglo.

Hasta que en la década de 1930 ocurren tres hechos que marcarían, para lo futuro, a la estructura tributaria argentina: a) se sancionan los principales tributos del nivel nacional, esto es los impuestos a los réditos (directo, por ley 12.142) y a las ventas (indirecto, por ley 12.143), b) se sanciona el régimen de unificación de impuestos internos, mediante la primera ley convenio, 12.139 por el cual sólo la Nación establecería en adelante ese tipo de impuestos participando de su producido a las provincias, las que a su vez renunciaron a la potestad de establecer gravámenes análogos, c) y se sanciona, de manera unilateral por la Nación, un régimen parecido de coparticipación para el impuesto a las ventas (por la ya mencionada ley 12.143) y para el impuesto a los réditos (al prorrogar su vigencia

² Bulit Goñi Enrique, "La coparticipación federal en la reforma constitucional de 1994", LA LEY 1995-D, 977.

por ley 12.147) al que luego se irían incorporando otros gravámenes nacionales.

La ley 12.956 disponía una distribución primaria del 79% para la Nación y 21% para las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, de la recaudación del impuesto a los réditos, a las ventas, a las ganancias eventuales y a los beneficios extraordinarios. La distribución secundaria entre las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires correspondía: un 19% de acuerdo a estos índices: 30% por población, 30% según los gastos presupuestados, 30% según los recursos percibidos el año anterior y 10% según la recaudación dentro de la jurisdicción de cada provincia de dichos tributos; y el 2% restante de la distribución secundaria, en relación inversamente proporcional a la población.

A comienzos de la década de 1950 se sanciona como nacional el impuesto sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes, y se lo somete al que sería un tercer régimen de coparticipación (ley 14.060).

La ley 14.390 de régimen de unificación de impuestos internos, de 1954 y la 14.788, de coparticipación federal del producido de impuestos, de 1959, que estableció una distribución primaria que aumentaba la participación provincial anualmente en dos puntos, a partir de ese año, que era de 72% para la Nación y 28% para las Provincias. En consecuencia, se fijó para 1960 un 70% para la Nación y 30% para las Provincias; para 1961 un 58% y un 32% y así hasta 1963, en que correspondió un 64% para la Nación y un 34% para las Provincias.

La distribución secundaria distinguía un 75% sobre la base de una tercera parte por cada uno de estos indicadores: población de cada provincia, recursos percibidos por cada provincia y monto de los gastos realizados por cada provincia, y el 25% restante en partes iguales para todas las provincias.

La Nación, de su parte correspondiente, debía entregar un 6% a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

La ley de facto 20.221, de coparticipación de impuestos nacionales, de 1973, que en el art. 1 prescribió, como masa coparticipable el producido de los siguientes impuestos: a los réditos, ganancias eventuales, tierras aptas para la explotación agropecuaria, regularización patrimonial, posición neta de divisas, parque automotor, ventas, venta de valores mobiliarios, internos, adicional a los aceites lubricantes y sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes. En el art. 2 se indicó como distribución primaria un 48,5% en forma automática a la Nación, un 48,5% en forma automática al

conjunto de las provincias que se adhirieran, y el 3% restante, en forma automática, a un Fondo de Desarrollo Regional.

El art. 3 ordenó como distribución secundaria entre las provincias: a) en forma directamente proporcional a la población, un 65%; b) en forma inversamente proporcional a la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área más desarrollada del país, un 25%; y c) en forma inversamente proporcional a la densidad de población entre las provincias que no alcancen el promedio del conjunto de las provincias, un 10% de cada provincia.

El art. 4 disponía que la brecha de desarrollo de cada provincia era la "diferencia porcentual entre su nivel de desarrollo y el correspondiente al área que comprende a la Capital Federal y a la Provincia de Buenos Aires. Para la determinación del nivel de desarrollo de cada provincia se aplicará el promedio aritmético simple de los siguientes índices: a) calidad de la vivienda, según surja del último censo nacional de viviendas; b) grado de educación de los recursos humanos, según surja del último censo nacional de población; c) automóviles por habitante, correspondientes al año del último censo nacional de población".

Por el art. 11 se creó la Comisión Federal de Impuestos, con especiales atribuciones sobre la interpretación y aplicación de la ley, y con participación de personas especializadas en materia impositiva, en representación de la Nación y de cada una de las provincias adheridas.

El art. 126 instituyó el Fondo de Desarrollo Regional, cuyo objetivo era "financiar inversiones en trabajos públicos de interés provincial o regional, destinados a la formulación de la infraestructura requerida para el desarrollo del país, incluyendo estudios y proyectos".

Sancionado por un tiempo determinado --por atadura a la directiva constitucional del art. 67, inc. 2º--, este régimen fue siendo renovado mediante las respectivas leyes nacionales, las que siempre contaron con la adhesión de las provincias.

Hasta que la prórroga dispuesta hasta el 31 de diciembre de 1984 venció por no haberse logrado sancionar una nueva, por lo que se produjo un vacío --durante el cual se continuaron coparticipando los impuestos nacionales con el consentimiento tácito de las provincias, y hasta se llegó a suscribir un acuerdo financiero transitorio entre los poderes ejecutivos, que recién sería cubierto por la ley 23.548 actualmente vigente, sancionada para regir a partir del 1º de enero de 1988.

La ley 23.548 cuyas disposiciones principales son las siguientes: en el art. 2 se amplió la masa coparticipable, al incluirse "todos los impuestos nacionales existentes o a crearse"; en el art. 3 se mejoró la participación provincial en la distribución primaria, pues dispuso: a) el 42,34% en forma automática a la Nación; b) el 54,66% en forma automática al conjunto de las provincias adheridas; c) el 2% en forma automática para el recupero del nivel relativo de las siguientes provincias: Buenos Aires, 1,57%; Chubut, 0,14%; Neuquén, 0,14%; y Santa Cruz, 0,14%; y d) el 1% para el Fondo de Aportes del tesoro nacional a las provincias; en el art. 4 se establecieron los porcentajes correspondientes a cada una de las provincias, a los efectos de la distribución secundaria: Buenos Aires, 19,93%; Catamarca, 2,86%; Córdoba, 9,22%; Corrientes, 3,86%; Chaco, 5,18%; Chubut, 1,38%; Entre Ríos, 5,07%; Formosa, 3,78%; Jujuy, 2,95%; La Pampa, 1,95%; La Rioja, 2,15%; Mendoza, 4,33%; Misiones, 3,43%; Neuquén, 1,54%; Río Negro, 2,62%; Salta, 3,98%; San Juan, 3,51%; San Luis, 2,37%; Santa Cruz, 1,38%; Santa Fe, 9,28%; Santiago del Estero, 4,29%; y Tucumán, 4,94%. En el art. 5 se dispuso que el Fondo creado de aportes del tesoro nacional a las provincias, se "destinará a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales, y será previsto presupuestariamente en jurisdicción del Ministerio del Interior, quien será el encargado de su asignación".

La ley ratificó la vigencia de la Comisión Federal de Impuestos, en el art. 10.

Provincializada Tierra del Fuego, se le asignó el 0,388% (dec. 2456/1990), bajando a 41,95% lo atribuido a la Nación.

El dec. 702/1999 elevó la participación de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur al 0,70% del monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el art. 2º de la ley 23.548 y modif.

El dec. 705/2003 fijó a partir del 1/1/2003 la participación que le corresponde a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por la aplicación del art. 8º de la ley 23.548 y modif. en el 1,40% del monto total de lo recaudado por los gravámenes establecidos por el art. 2º de esa ley.

La estructura tributaria provincial, por su parte, con posterioridad a su renuncia a los llamados impuestos internos, como complemento de lo recibido por coparticipación federal vino apoyándose esencialmente en tributos sobre la propiedad inmueble y sobre los vehículos automotores, más el llamado impuesto de sellos, habiéndose incorporado, a partir de fines de la década de 1940, el impuesto a las actividades lucrativas, hoy llamado sobre los ingresos brutos, que se

transformaría, rápidamente, en la principal fuente de recursos genuinos provinciales.

En cuanto a los municipios, sus recursos también provienen básicamente de la coparticipación que reciben de sus provincias --de tributos nacionales y provinciales, mediante regímenes no necesariamente homogéneos--, más una muy variada gama de otros tributos, la mayoría de los cuales --en muchos casos sin razón-- se pretenden tasas vinculadas a las más diversas manifestaciones de la vida.

I.b. La reforma constitucional de 1994.

Mediante ley 24.309 que declara la necesidad de la reforma constitucional se consignaba el tema de la coparticipación como parte de la distribución de competencias entre la Nación y las Provincias respecto de la prestación de servicios y en materia de gastos y recursos (art. 3° A.a).

La reforma mantiene la conformación del tesoro nacional en el art. 4°, mantiene a los derechos aduaneros como nacionales y el requisito de su uniformidad, mantiene la distinción entre contribuciones directas e indirectas, se confirman las potestades concurrentes en materia de contribuciones indirectas, se confirma la autorización a la Nación para establecer contribuciones directas bajo las mismas condiciones preexistentes.

Se sienta el principio de la necesaria correspondencia entre las funciones y los recursos, y se legitima la coparticipación.

Así calificó a los tributos indirectos externos, como nacionales -en el inc. 1 del art. 75-; a los tributos indirectos internos, con carácter de concurrentes -en el inc. 2, primer párrafo, del art. 75-, y a los tributos directos, como correspondientes sólo en forma excepcional al gobierno federal -en el inc. 2, segundo párrafo, del art. 75-.

El inc. 2 del art. 75 prescribió como coparticipables a los tributos indirectos internos y a los directos que en forma excepcional recaude el gobierno nacional, salvo la parte o el total de ellos que tengan asignación específica.

Asimismo el artículo 75 inciso 2 establece que “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”.

Dicha ley-convenio debe cumplir además las siguientes condiciones según la Ley Suprema: 1) El Senado es la Cámara de origen. 2) La

sanción debe ser con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. 3) No puede ser modificada unilateralmente. 4) Tampoco puede ser reglamentada. 5) Debe ser aprobada por las provincias. 6) 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. 7) Estos criterios deben ser: la equidad, la solidaridad y la prioridad para lograr un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

Por último en su la disposición transitoria sexta se establece que “Un régimen de coparticipación conforme a lo dispuesto en el inc. 2 del art. 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de 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.”

Lamentablemente no se ha cumplido con lo dispuesto en la disposición citada.

II.- DIAGNÓSTICO.

El régimen federal adoptado por la Constitución Nacional se ha visto desvirtuado, en el transcurso de nuestra historia institucional, por el avance desmedido del poder central. Causas de ese proceso son, entre otras:

- El deterioro financiero de las provincias, resultado de una dotación de recursos insuficientes o aplicados discrecionalmente, y el impacto de las políticas nacionales ha creado una dependencia financiera de los Estados particulares hacia el Tesoro nacional;
- Resignación por parte de las Provincias del ejercicio de atribuciones impositivas en manos del Estado Federal.
- Concentración en el Estado Federal de los recursos.
- Distribución injusta a través del régimen de coparticipación de los recursos recaudados por la Nación.

El esquema actual padece los siguientes defectos:

- Esquema de distribución de recursos complejo, ineficiente y poco flexible. Las sucesivas modificaciones al régimen de coparticipación, las numerosas transferencias con fines específicos o determinadas por leyes especiales, y la existencia de normas específicas de distribución para cada impuesto, han dado por resultado un esquema de distribución de recursos entre la Nación y las provincias complejo,

poco transparente, ineficiente, de difícil control y con escasa flexibilidad que obstaculiza mejorar la política fiscal.

- Ausencia de criterios objetivos y racionales para la distribución de las transferencias. La ley de coparticipación federal 23.548 fijó porcentajes de distribución secundaria sin establecer criterios objetivos para su determinación. Esta ausencia de criterios objetivos trae como consecuencia una asignación de recursos inequitativa e ineficiente, que se refleja en una gran disparidad entre las provincias respecto del monto de sus recursos totales per cápita, y por consiguiente del nivel y calidad de los bienes y servicios públicos que sus habitantes reciben. La falta de sanción de un nuevo régimen de coparticipación que siga los criterios de distribución establecidos en la reforma de 1994 ha llevado a las graves inequidades en la distribución que presenta el régimen actual.

- Avance de la Nación sobre las Provincias fijando tributos no coparticipables lo que redundó en una evidente disminución de los recursos provinciales. Por ejemplo reducción de coparticipación por impuesto a las ganancias por aumento de retenciones a las exportaciones.

- Desnaturalización del sistema por el abuso en la asignación específica de recursos coparticipables por actos del Estado Nacional, con grave afectación del régimen federal, sancionados en violación a la cláusula transitoria sexta de la Constitución que dispone que no se podrá modificar en desmedro de las provincias la distribución de los recursos vigente al momento de la reforma constitucional hasta la sanción del nuevo régimen de coparticipación federal. La práctica también transgrede la ley convenio de coparticipación actual, la que por su naturaleza no puede ser modificada ni alterada en su esencia, unilateralmente, por ninguna de las partes contratantes.

- Gasto discrecional de los recursos correspondientes a la Nación sin que el citado gasto se apruebe por el Congreso de la Nación. La discrecionalidad presupuestaria por parte del Poder Ejecutivo sin control por el Congreso afecta el sistema federal generando evidentes brechas en la distribución del gasto nacional per cápita entre las distintas Provincias. Podemos citar como ejemplo el caso del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera mediante el cual el jefe de gabinete puede reasignar partidas presupuestarias prácticamente sin limitaciones.

- Desequilibrio fiscal vertical. A pesar de que nuestro país es uno de los más descentralizados en términos de gasto público, dado que aproximadamente el 47% se realiza a nivel provincial y municipal, no ocurre lo mismo con los recursos, ya que las provincias y municipios sólo generan en promedio el 24% de los recursos totales. Se presentan entonces graves problemas de correspondencia fiscal al no existir un incentivo para que las provincias desarrollen acciones tendientes a incrementar sus recursos propios.

- Desequilibrio fiscal horizontal que refleja la gran dispersión en la disponibilidad de recursos totales per cápita entre las distintas

provincias. Al permitir que algunas provincias reciban recursos per cápita varias veces superiores a los de otras, el actual sistema carece de equidad, exigida por el art. 75, inc. 2 de la CN. La magnitud del desequilibrio horizontal es tan grande que no puede ser explicada únicamente por las diferencias en los costos de provisión de servicios públicos entre las distintas jurisdicciones.

- Dificultades de lograr un cumplimiento de forma sostenida por la Nación del régimen de coparticipación federal. Es decir las Provincias no poseen herramientas que permitan obligar a la Nación al cumplimiento de los porcentajes de distribución previstos en la ley de coparticipación, salvo la poco efectiva acción judicial ante la Corte Suprema de la Nación.

El actual sistema deviene injusto pues la distribución de los impuestos nacionales coparticipados no se efectúa en relación directa con las competencias y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto, ni satisface el objetivo de ser equitativa, solidaria y dar prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

III.- POLÍTICAS:

La Constitución establece las políticas a seguir en materia fiscal por parte de cualquier gobierno de turno. En este sentido es obligación del Estado Nacional garantizar el cumplimiento del sistema rentístico nacional previsto en la Carta Magna.

Se debe garantizar el régimen federal mediante el respeto estricto de las autonomías provinciales y municipales, asegurándoles los recursos necesarios para proveer a la cobertura de sus necesidades, de modo que no estén sujetas a presiones y discrecionalidades en la asignación de sus recursos, tengan independencia económica y posibilidad de autodeterminación.

Para ello se debe asegurar:

- Respeto al régimen de coparticipación actualmente vigente.
- Respeto a la remisión automática de los fondos provinciales.
- Distribución de los recursos en relación directa con las competencias servicios y funciones, contemplando criterios objetivos de reparto.
- Distribución equitativa, solidaria dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

Frente a la situación descrita entendemos necesario formular propuestas tendientes a mejorar el régimen de coparticipación vigente sin que sea necesaria la sanción de una nueva ley de coparticipación,

hecho que por la experiencia vivida en estos 18 años posteriores a la sanción de la reforma de la Constitución de 1994 resulta casi imposible.

En este sentido consideramos que la discusión sobre el régimen de coparticipación no se agota con el conflicto sobre los criterios y porcentajes de distribución tanto primaria como secundaria.

El problema es que la discusión jamás alcanza a comprender elementos que son tanto o más importantes que los criterios de distribución, tales como la existencia de una estructura institucional que permita garantizar el funcionamiento del régimen vigente así como asegurar su cumplimiento por todos los actores, brindando garantías suficientes tanto a la Nación, Provincias y Municipios como a los particulares.

La citada estructura institucional puede servir como un ámbito para arribar a los acuerdos exigidos por la Carta Magna necesarios para la sanción de un nuevo régimen de coparticipación.

Por ello proponemos dos reformas concretas y factibles al régimen actual.

a) Modificación de los porcentajes de coparticipación primaria.

Actualmente la masa coparticipable se divide en un 42,34% para la Nación y un 54,66% para las Provincias. La propuesta consiste en aumentar el porcentaje de coparticipación primaria que corresponde a las Provincias en cinco puntos (5%) reduciendo en ese porcentaje el monto que corresponde a la Nación, en dos años.

El incremento deberá distribuirse entre las Provincias en la forma establecida actualmente. Reiteramos que los criterios receptados en la ley de coparticipación actual debieran ser modificados, no obstante tal modificación deviene actualmente difícil o casi imposible.

Por tal motivo es que se propone simplemente un aumento en los porcentajes de distribución primaria que corresponden a las Provincias.

Esta primera modificación debe ser el elemento necesario para contar con la adhesión a la norma propuesta de todos los actores del régimen de coparticipación, lo que también implica adherir a la creación del Organismo Fiscal Federal.

b) Creación del Organismo Fiscal Federal como organismo de control del régimen de coparticipación, dotado de herramientas aptas para el cumplimiento de sus fines.

La reforma constitucional, en el inc. 2 del art.75, dispuso: “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”.

Esta fue otra trascendente decisión del constituyente, que elevó a la máxima jerarquía normativa, un organismo con las funciones que actualmente desempeña la Comisión Federal de Impuestos, cuya creación se debió a la ley 20.221, con posterior ratificación en la vigente ley 23.548.

Sus funciones serán de interpretación de la ley de coparticipación; de ejecución de la misma; de asesoramiento de los fiscos adheridos y de tribunal administrativo para decidir si los gravámenes locales se oponen al régimen de coparticipación. Sus resoluciones podrán ser recurridas ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.³

Las reformas propuestas deberán formularse mediante una ley que tenga origen en la Cámara de Senadores, y deberá contar posteriormente con la adhesión de las Provincias.

Por lo motivos expuestos es que solicito a mis pares me acompañen en el presente proyecto de ley.

Laura G. Montero

³ Hernández Antonio María, “Los Aspectos Financieros y Económicos del Federalismo Argentino” Volumen I, Academia Nacional de Ciencias Sociales de Córdoba 2008.