H. Convención Nac. Constituyente
MESA DE ENTRADAS
24 JUN 1994
SEC. TC N° 1069 HS. 1732

Convención Nacional Constituyente

LA HONORABLE CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE,

SANCIONA:

1.- Modifícase el Inciso 1° del Artículo 67 de la Constitución Nacional, en la siguiente forma:

Artículo 67 Inciso 1°: Legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos de importación y exportación, cuyo producido será distribuido entre la Nación, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires, en la forma contemplada en el art. 107 bis de esta Constitución.

2.- Sustitúyese el Inciso 2° del Artículo 67 de la Constitución Nacional, por el siguiente:

Artículo 67 Inciso 2°: Establecer impuestos, cuyo producido se distribuirá entre la Nación, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires, en la forma prevista en el art. 107 bis de esta Constitución.

3.- Agréguese el art. 107 bis a la Constitución Nacional, en la siguiente forma:

Artúculo 107 bis: La Nación, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires, distribuirán sus competencias respecto a la prestación de servicios y en materia de gastos y recursos, mediante Leyes-Acuerdo del Congreso de la Nación. Estas Leyes-Acuerdo deberán ser sancionadas con el voto de los dos tercios de los miembros presentes de ambas Cámaras, y no serán susceptibles de vetos totales o parciales.

Corresponde al Senado de la Nación la iniciativa parlamentaria en estas Leyes-Acuerdo.

Sancionada la Ley-Acuerdo por parte del Congreso de la Nación, la misma requerirá para entrar en vigencia, la ratificación por ley de no menos de las dos terceras partes de la

totalidad de las legislaturas provinciales, incluyendo al órgano legislativo de la Ciudad de Buenos Aires.

El régimen de coparticipación será establecido por el procedimiento legislativo dispuesto para estas Leyes-Acuerdo.

ANTONIO TOMAS BERHONGARAY
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
U.C.R. - LA PAMPA

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

La asignación en medida creciente por parte de la Nación a la Ciudad de Buenos Aires y a las Provincias de servicios públicos que la primera tenía con anterioridad a su cargo; y las reclamaciones provinciales por la distribución de los fondos provenientes de la coparticipación federal de impuestos, plantean la necesidad de efectuar una distribución de tales fondos que consulte en forma adecuada la real magnitud de las responsabilidades que pesan sobre cada uno de los entes descriptos.

Mucho es lo que ha sido dicho y escrito con relación al "sistema rentístico de la Constitución". Así, ha señalado Miguel Julio Rodríguez Villafañe ("Recursos y servicios de la Nación y las Provincias", en J.A. 1977-III, Sección doctrina) que "Nuestra Constitución Nacional distribuye las potestades impositivas entre la Nación y las Provincias de la siguiente manera: Nación (poder fiscal delegado, 1°. Impuestos indirectos: a) permanentes y exclusivos aduaneros (arts. 4, 9, 10, 11, 67, inc. 1 y 108 C.N.); 2°. Impuestos directos: Excepcionalmente (art. 67 inc. 2 C.N.) cuando 1) la defensa; 2) seguridad común; y 3) bien general del estado lo exijan y deben ser: a) por tiempo determinado y b) proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación..." Y, por otra parte, "...Provincias (poder fiscal originario) 1°. Impuestos indirectos en general: permanentes y concurrentes con la Nación (art. 4 C.N.) 2°. Impuestos directos en general: permanentes y exclusivos (art. 104 C.N.), salvo lo dispuesto excepcionalmente por el art. 67 inc. 2 C.N.

Señala por otra parte el citado autor, que "...Esta determinación de las esferas fiscales que efectúa nuestra Constitución Nacional, no obstante mostrarnos una distribución impositiva en donde las provincias parecen ser las beneficiarias con el cúmulo de las atribuciones fiscales, en realidad

refleja un desequilibrio que en términos económicos se vuelve a favor de la Nación, dado que los impuestos aduaneros cedidos al ente federal eran la fuente de recursos de mayor gravitación en la economía estatal de mediados del Siglo XIX, mientras las provincias no sólo se privan de dicho ingreso, sino que se deben suprimir dos grandes canales de recaudación fiscal propia: los derechos de tránsito (arts. 10, 11 y 12 C.N.) y las aduanas interiores (arts. 9 y 108 C.N.), situación de desnutrición de las arcas provinciales a la que se suma poco a poco el deterioro del comercio y la industria interior, fuente también de recursos provinciales, a causa de la aplicación de políticas librecambistas de comercio exterior...".

También cabe recordar lo expresado por Helio Juan Zarini (Derecho Constitucional, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1992) en el sentido que "...La Contitución ha organizado un sistema rentístico y financiero, que integran distintas disposiciones, como ser: arts. 4, 9, 10, 11, 12, 17 tercera parte, y 67 incs. 1, 2, 3, 4, 6, 7, y 9...".

"Seguidamente señalamos las normas del art. 4, que prevé la formación y los recursos del llamado tesoro nacional, enumerando las siguientes fuentes de ingreso: a) derechos de importación y exportación; b) venta o locación de tierras de propiedad nacional; c) renta de correos; d) contribuciones que equitativamente y proporcionalmente a la población impone el Congreso Nacional, y e) empréstitos y operaciones de crédito que establece el mismo Congreso para urgencias del Estado, o para empresas de utilidad nacional".

"Estas tributaciones, previstas por el art. 4, de la Constitución Nacional, constituyen lo que la doctrina denomina ingresos públicos o recursos públicos...".

Se debe también destacar que el aludido sistema rentístico fue variado por parte del Estado Nacional con motivo de la crisis de 1890, a raíz de la creación de los impuestos internos al consumo. Con posterioridad, la nueva crisis, en este caso

internacional, de 1930, provocó una nueva mudanza, dando lugar a la creación de impuestos directos (impuesto a los réditos, luego denominado a las ganancias), así como la unificación de los impuestos internos.

El año 1930 vio también nacer a las leyes de coparticipación federal, y a las consiguientes discusiones con relación a los montos correspondientes a las distribuciones primarias y secundarias.

Además es posible señalar por su trascendencia, el Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales, suscripto el 12 de Agosto de 1992, ratificado en lo que constituye materia de competencia del Congreso de la Nación, a través de la Ley 24.130, y que entre otros múltiples aspectos, garantiza a las provincias un ingreso mensual mínimo proveniente de recursos coparticipables, neto de deducciones que se establecen para atender a las obligaciones previsionales nacionales, así como el financiamiento del costo de los servicios públicos que les fueran transferidos por la Nación. Asimismo, se compromete a transferir en forma automática, los recursos provenientes de diversos fondos con destino específico. Ello, contra el compromiso por parte de las provincias de limitar el incremento de sus gastos corrientes, destinados a ser financiados con recursos de coparticipación durante el ejercicio 1993, a un 10 % por sobre lo efectivamente erogado por dichos conceptos durante 1992; de desistir de procesos judiciales promovidos contra la Nación por aspectos vinculados con la materia sobre la que versa el Pacto, la conformidad por parte de las provincias con el descuento del 15 % que se les efectúa para contribuir al financiamiento del régimen nacional de previsión social.

Constituye también materia del Pacto, el compromiso que asumen los gobiernos provinciales en el sentido de solicitar a sus respectivas legislaturas la aprobación de presupuestos equilibrados, "... a cuyos efectos contemplarán la generación de los recursos necesarios o la realización de las economías

correspondientes ..."

El referido Pacto permite advertir que la distribución de recursos efectuada por la Constitución Nacional, que respondió a una realidad económica absolutamente diversa de la actual, está cayendo progresivamente en desuso y a ser reemplazada por los acuerdos entre Nación y provincias sobre distribución de recursos, acompañada tanbién por el relativo a los servicios públicos de que se harán cargo las diversas jurisdicciones.

Señalo al respecto que pese a los múltiples aspectos objetables que presenta el Pacto antedicho, en cuanto a generador de una distribución de recursos y de servicios públicos que no resulta equitativa para las provincias, lo cierto es que el mecanismo empleado en esta oportunidad puede servir, más adecuadamente utilizado, para establecer en forma flexible distribuciones de recursos de acuerdo a la productividad de las distintas fuentes generadoras de los mismos, y, sobre todo, al costo de las responsabilidades reales que en materia de servicios públicos han asumido las jurisdicciones involucradas.

Cabe destacar al respecto que el Pacto Fiscal, en su cláusula séptima, párrafo final, establece que "... las partes se comprometen a firmar los convenios de transferencia de servicios según lo establecido por las leyes 24.049 y 24.061 y el dec. 964/92 antes del 31 de diciembre de 1992, garantizándose a las provincias el financiamiento de los costos de los servicios transferidos, de acuerdo a las citadas normas ...", Esta disposición contiene un principio que, aunque no adecuadamente aplicado en el caso, resulta beneficioso: debe existir una proporcionalidad entre los recursos transferidos a cada jurisdicción, y los servicios públicos de que ésta debe hacerse cargo.

Lo expuesto de ningún modo implica convalidar las presiones arbitrariamente ejercidas por el actual Ministro de Economía para obligar a las provincias a firmar un Pacto que

en su actual forma resulta manifiestamente inequitativo para las mismas. Sí, en cambio, postular un mecanismo que basado en la racionalidad y en un auténtico consenso, permita periódicamente reexaminar la distribución de recursos entre la Nación y las provincias en base a las reales disponibilidades, necesidades y responsabilidades.

Lo cierto es que como expresa Fernando Daniel García ("Algunos aportes teóricos para la reformulación de la distribución de ingresos y gastos en un sistema federal"), "... En Argentina existe un 'Sistema Rentístico de la Constitución', concebido como tal por Juan B. Alberdi donde el término 'sistema' siempre ha dado la idea de una universalidad de hecho; allí la sumatoria de las partes integradas entre sí dejan de funcionar como un sistema como totalidad cuando alguno de sus elementos, individualmente considerado, sufre una modificación sustancial ..."

Concordando en este aspecto con lo expresado por el citado autor, debo señalar que poco queda ya de tal sistema. La "Renta de Correos" es en realidad un sustantivo déficit. La Aduana de Buenos Aires no constituye ya el maná del que derivaba la vida de la respectiva Ciudad, ni de la Provincia homónima. Los principales impuestos - establecidos y percibidos por la Nación, pese a exceder en muchos aspectos las facultades impositivas que le otorgaba el "sistema rentístico" constitucional - son coparticipables.

Por consiguiente, propongo lisa y llanamente declarar coparticipables la totalidad de los ingresos tributarios, incluyendo los derechos de exportación e importación. Y establecer un mecanismo para su distribución, que aúne cierta fijeza o perdurabilidad en el tiempo - a través del establecimiento de una mayoría especial - con el grado de flexibilidadd necesario para replantearla cada vez que una sustantiva variación en las condiciones económicas que determinaran la distribución en su momento, lo haga necesario.

En consecuencia, propongo suprimir lisa y llanamente la adjudicación de determinados recursos tributarios a la Nación que efectúa el texto constitucional actual, y establecer en cambio que "...La Nación, las provincias, y la Ciudad de Buenos Aires se distribuirán las responsabilidades correspondientes a las prestaciones por parte del Estado, así como los ingresos provenientes de los impuestos, a través de Leyes-Convenio ..."

También considero necesario establecer la proporción a que hemos hecho anteriormente alusión, entre la magnitud de las responsabilidades que deben afrontar los antes precedentemente referidos en sus respectivas jurisdicciones, y las sumas que los mismos perciben.

Tendiendo asimismo a otorgar cierta permanencia a la distribución ya efectuada, así como a requerir la necesaria existencia de consenso para su modificación - sin por ello transformarla en una valla inmodificable - se prevé que la sanción de las Leyes-Convenio en cuestión "... requerirá una mayoría de las dos terceras partes del total de los miembros presentes de cada una de las Cámaras ..."

Se ha procurado por otra parte asegurar la base provincial y federalista de las decisiones en esta materia, estableciendo que la Ley-Convenio a través de la cual se efectúe la distribución, no sea susceptible del ejercicio del derecho de veto por parte del POder Ejecutivo Nacional; y por otra parte, que la Cámara de Senadores exclusivamente tendrá la iniciativa para la presentación y trámite de los proyectos de ley comprendidos en este artículo.

Consecuencia necesaria del carácter de Ley-Convenio que tendrá la norma propuesta, es la estipulación relativa a que sancionada la Ley-Convenio por parte del Congreso de la Nación, la misma requerirá la ratificación de todas las provincias, a través de la correspondiente ley.

Cabe recordar en similar sentido lo dispuesto en la actual

Constitución del Reino de Bélgica, que constituye un Estado federal, en el sentido de establecerse por ley a través de una mayoría parlamentaria de 2/3 partes de los presentes, el sistema de financiamiento para la comunidad francesa y para la comunidad flamenca, determinándose por ley también el financiamiento de la comunidad germanófona: fijando además una ley, sancionada por idéntica mayoría, el financiamiento de las distintas regiones en que se divide el Reino (artículos 175 a 178).

Si bien de modo diferente, el propósito de distribuir los ingresos tributarios evitando superposiciones y sobre la base del consenso entre los distintos entes involucrados está presente en la Constitución de la Confederación Suiza de 1874 (modificada en 1992).

El artículo 42 ter, establece que "La confederación aliente la distribución financiera equitativa entre los cantones.

Particularmente, cuando sean acordados subsidios federales, se tendrá en cuenta la capacidad financiera de los cantones y la situación de las regiones de montaña".

Su artículo 42 quinq. establece que:

1) "La Confederación tiene a su cargo, con la colaboración de los cantones, la armonización de los impuestos directos de la Confederación, cantones y comunas.

2) A tal efecto, la Confederación dictará la ley que establezca, por la legislación cantonal y comunal, los principios que rigen la obligatoriedad del impuesto, el objeto y el cálculo de los impuestos en el tiempo, el procedimiento y la legislación penal tributaria, controlando el cumplimiento de la misma.

La fijación de índices, tasas y montos exentos de

impuestos, en particular, son competencia de los cantones.

3) Al dictarse la legislación de base relativa a los impuestos directos de cantones y comunas, y la legislación sobre impuestos federales directos, la Confederación tendrá en cuenta los esfuerzos realizados por los cantones con miras a la armonización fiscal.

Los cantones dispondrán de un plazo razonable para adaptar su legislación.

4) Los cantones participan en la elaboración de las leyes federales."

En definitiva, considero que con la modificación propuesta se habrá avanzado decisivamente hacia la conformación de un nuevo régimen de distribución de recursos entre Nación y provincias, que reconozca los cambios producidos en dicha materia desde la sanción de la Constitución de 1853, y que armonice en forma idónea los distintos intereses que se deben contemplar.

Por todo ello, pongo el presente a consideración de mis pares, solicitando su apoyo.

ANTONIO TOMAS BERTHONGARAY
CONVENCIONAL NAC. CONSTITUYENTE
U.C.R. LA PAMPA