CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
1

Convención Nacional Constituyente
MESA DE ENTRADAS
31 MAY 1994
Sec. T.C. Nº 8

La Honorable Convención Constituyente

S A N C I O N A

I. Introducir la siguiente reforma al art. 67 de la Constitución Nacional:

Art. 67.- Corresponde al Congreso

Inc. 1. Legislar en materia impositiva como potestad exclusiva, respetando los principios de certeza, irretroactividad, capacidad económica, no confiscatoriedad, proporcionalidad y progresividad de las contribuciones. No se podrán establecer impuestos al capital productivo: todo tributo debe asegurar la intangibilidad del capital o patrimonio de las personas. No se podrá gravar la amortización del capital ni la reinversión, y del débito impositivo los contribuyentes podrán descargar las amortizaciones que efectuen y las reinversiones en bienes de capital.

La doble o triple imposición dispuesta en el mismo o en diversos ámbitos competenciales no podrán afectar la capacidad económica del contribuyente y su determinación jurisdiccional deberá ser efectuada previa unificación de causas.

Está prohibido establecer la presunción sin prueba en contrario de la legalidad de un impuesto. La ley no puede imponer la obligación de oblar un impuesto, si el contribuyente ha objetado en sede administrativa o judicial la legalidad del mismo, mientras no quede definitivamente resuelta la causa.

Inc. 2. Aprobar los acuerdos de coparticipación fiscal que convengan el Gobierno de la Nación con los Gobiernos provinciales, con el objeto de compensar la insuficiencia recursiva de las Provincias. Será causal de intervención federal el hecho de que los gobiernos provinciales apliquen los recur cursos provenientes de la coparticipación fiscal a objetos no autorizados en un acuerdo de coparticipación. La intervención será por tiempo determinado al sólo efecto de corregir los desvios administrativos que la provocaron y no será prorrogable.

Inc. 3. Legislar sobre las aduanas exteriores y establecer los derechos sobre el comercio exterior, cuya recaudación será distribuida entre las Provincias donde las mercaderías tuvieron origen en proporción al monto de lo exportado por cada una de ellas.

Establecer los derechos de importación, los cuales así como las avaluaciones sobre las recaigan, serán uni-

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
2

formes en toda la Nación; bien entendido que ésta, así como las demás contribuciones nacionales, podrán ser satisfechas en la moneda que fuese corriente en las provincias respectivas, por su justo equivalente.

Inc. 4. Establecer y recaudar los impuestos indirectos con el objeto de formar el Tesoro Nacional, con la salvedad de lo dispuesto por el art. 107 de ésta Constitución, pudiendo transferir a las Provincias los impuestos de ésta clase cuando ello resultare conveniente y necesario para su desarrollo.

Establecer el impuesto a las ganancias y disponer su recaudación, salvo que ésta última pueda ser delegada a las provincias, pero lo recaudado deberá ser distribuido entre las provincias en forma proporcional al monto de ganancias que fuera consignado en cada una de ellas.

Inc. 5. Crear un Consejo Tributario Federal que será presidido por un representante del Gobierno Nacional e integrado, además, por un representante de cada una de las Provincias. Serán atribuciones del Consejo:

a) controlar la aplicación de los acuerdos de coparticipación fiscal celebrados entre la Nación y las Provincias, pudiendo solicitar, con tal objeto, al Congreso y al Poder Ejecutivo, en su caso, la modificación de las medidas legislativas o de los actos administrativos de cualquier índole que violare un acuerdo de coparticipación;

b) interponer ante la Justicia federal competente una acción de nulidad de la legislación o de los actos administrativos violatorios de un acuerdo de coparticipación, tras no haber tenido exito en la gestión prevista en el apartado anterior;

c) recaudar o hacer recaudar las contribuciones incluidas en los acuerdos de coparticipacion fiscal a fin de garantizar, por parte de las Provincias, la directa percepción de los recursos que les corresponde por aplicación de los referidos acuerdos;

d) proyectar modificaciones a los acuerdos de coparticipacion fiscal.

II. Introducir la siguiente reforma al art. 107 de la Constitución Nacional, agregándole un nuevo apartado a su actual texto:

as Art. 107. 2. A las provincias les corresponde en forma exclusiva el establecimiento y percepción de todos los impuestos directos, salvo lo dispuesto en el inc 4. del art. 67 de ésta Constitución. Tambien les corresponde en forma exclusiva el establecimiento y percepción del impuesto a los combustibles. Ambas atribuciones no son delegables.

3. Cada provincia puede establecer impuestos sobre las mercaderías de toda especie que se co-

H. CONVENCION NAC. CON. CONSTITUYENTE
FOLIO
3

mercialicen en su interior, incluso en el caso de provenir de otras provincias, siempre que el gravamen fuera equivalente al existente en el interior de la provincia al tiempo de cerrada la operación y no fuere discriminatorio del comercio interprovincial, correspondiendo hacer un prorrateo de distribvucion con las otras provincias en la medida que se hubiere gravado una base imponible generada en ellas

Humberto Quiroga Lavié
Convencional Constituyente
U. C. R.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
4

F U N D A M E N T O S

El estado actual de la distribución tributaria entre Nación y Provincias en el pais, marca que las Provincias cuentan solo con el 37% de recursos propios, según les es reconocido por el régimen de coparticipación fiscal vigente (ley 23548). Dichos ingresos provienen de los siguientes recursos

a) impuesto inmobiliario
b) impuesto sobre los automotores
c) impuesto a la transmisión gratuita de bienes
d) impuesto a los ingresos brutos
e) tasas varias: sellos, por servicios prestados u otras. (ver Spisso, Derecho Constitucional Tributario, Depalma, pag. 160).

f) Las provincias petroleras ingresan lo que se les remite en concepto de regalias.
g) Algunas provincias reciben subsidios especiales, a partir de una distribución secundaria, dispuestos por leyes impositivas especiales al margen de la coparticipación federal. Caso de la ley 23562 que crea el Fondo para financiar deseguilibrios fiscales provinciales y que premió las malas gestiones provinciales de Jujuy, La Rioja, Salta y Tucuman (conf. Informe Fiel pag. 114). Hay muchos otros tipos de transferencias secundarias, unos aplicados a determinadas obras públicas (caso FONAVI), otros como compensación por la mala distribución de recursos hecha por el régimen de coparticipación federal (caso del Fondo compensador a favor de la Prov. de Bs.As. que es la provincia que más perjudicada está por dicho régimen)

De acuerdo con este cuadro de situación, en general las provincias se encuentran en un estado de dependencia recursiva, es decir carecen de recursos propios en relación con sus necesidades de autofinanciamiento Lo primero que debe resolverse, desde el punto de vista organizacional, es qué es preferible: ¿la autosuficiencia económica de las unidades político sociales? ¿o su situacion de dependencia de una distribución recursiva que las unidades dependientes no controlan? En términos de Provincias argentinas el tema es saber: qué es mejor para ellas: o ser unas hijas menores de edad, dependientes de la distribución de recursos externos (coparticipación federal) o del papá Estado Nacional

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 5

(distribución secundaria ya relatada), o bastarse a si mismas Dificilmente haya una tesis organizacional que defienda lo primero.

La reforma constitucional debe permitir un mejoramiento de la actual situación recursiva provincial, para lograr incrementar el 37% que actualmente tienen en conjunto (hay muchas provincias rezagadas que sólo cuentan con un 4% o poco más de recursos propios: Catamarca, Formosa, La Rioja, Santa Cruz, Sgo. del Estero).

EL MENSAJE QUE SE ESCUCHA, SOBRE TODO DESDE EL GOBIERNO, ES QUE NO ES POSIBLE DICHA MEJORA, QUE SE DEBE CONSTITUCIONALIZAR EL ACTUAL SISTEMA DE COPARTICIPACION, QUE INTRODUCIR MODIFICACIONES A DICHO REGIMEN PUEDE PONER EN PELIGRO EL EXITOSO PROGRAMA DE ESTABILIDAD MONETARIA QUE HEMOS LOGRADO, QUE LAS PROVINCIAS NO CUENTAN CON RIQUEZA SUFICIENTE PARA INCREMENTAR SUS PROPIOS RECURSOS, QUE NO SE DEBEN CRISTALIZAR DISTRIBUCIONES FIJAS EN LA CONSTITUCION PORQUE ELLO PUEDE QUEDAR VETUSTO RAPIDAMENTE.

Lo malo es que las propuestas alternativas que vienen desde los distintos sectores de la oposición no son suficientemente claras, como para poder esperar que puedan existir soluciones mejoradoras del estado de cosas actual. Es por ello nos hemos impuesto la obligación de desagregar argumentos y temas como intento de colaborar en la mejor reforma del sistema tributario federal:

I. No se podrá sostener que la Constitución no debe definir en forma alguna los recursos propios de las dos jurisdicciones que integran el Estado Federal, es decir el Estado Nacional y las Provincias. Si ello fuera asi no se le debería asignar al Estado Nacional el producto de los impuestos externos (los impuestos al comercio exterior), ni a las Provincias lo propio en relación con el impuesto inmobiliario. Pienso que nadie sostiene esta posición extrema debido a que los dos tipos de tributos están asignados sin discusión a ambas jurisdicciones. La pregunta que se impone es: ¿Porqué no ampliar dicha escueta nómina? ¿Cúales son los inconvenientes extructurales o funcionales que un incremento a favor de los recursos provinciales propios puede haber, sobre todo si ello no perjudica la actual disponibilidad recursiva del Estado Nacional?

II. En relación con la pregunta anterior debemos señalar que el actual régimen de coparticipación federal le asigna, como distribución primaria, al Gobierno Nacional el 42,34 % y a los Gobiernos provinciales el 57,66% (el 56,66 por distribución automática y el 1% por aportes del Tesoro) (Ley 23548 e Informe Fiel, pag. 112) NO PENSAMOS QUE SE DEBAN MODIFICAR LOS PORCENTAJES DE ESTA DISTRIBUCION. NI TAMPOCO QUE ESTOS PORCENTAJES DEBAN PASAR RIGIDAMENTE AL TEXTO CONSTITUCIONAL. PERO SI QUE SE PUEDE INCREMENTAR LA CUANTIA DE LOS RECURSOS PROPIOS PROVINCIALES SIN QUE ELLO AFECTE EN LO MAS MINIMO AL TESORO NACIONAL.

Esto último por que de lo único de que se trata es que del actual 57,66 % que les corresponde a las Provincias como distribución primaria, se asignen más re

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 6

cursos propios a las Provincias en función del postulado de autodeterminación recursiva, aunque en los hechos no vayan a tener más recursos "contantes y sonantes". Se trata de lograr que la actual asignación primaria que tienen las Provincias por coparticipación federal vayan en forma directa a ellas, por imperio de la Constitución, y no por imperio de la coparticipación, entre otras cosas porque muchos gobiernos provinciales, entre ellos Córdoba, sostienen (y le debemos dar crédito) que el 57,66% de distribución primaria no se cumple (no lo hace efectivo el Gobierno Nacional), y que en el último año lo distribuido, al menos a Córdoba, a sido el 44%. Seguramente muchas otras provincias tendrán quejas similares en tal sentido.

Uno de los primeros objetivos de la reforma constitucional en el tema tributario deberá ser que exista una instancia de control efectivo -un Consejo Federal Tributario es la propuesta de Córdoba- que impida el incumplimiento de lo que se pacte por coparticipación federal.

III. Pero lo que se escucha con mucha frecuencia es que el objetivo de darle más recursos fiscales a las Provincias es bueno, pero que no es factible o muy poco viable, asi como que es dificil de encontrar la manera de operativizarlo. Nosotros no presumimos de tener cerrada una solución indiscutible, pero si algunas propuestas vinculadas con principios fuertes de la economía de mercado, como lo es el incentivo en la actividad económica y la protección a la producciòn de la voracidad fiscal, que queremos dejar instaladas en los debates de la Convención Constituyente. Pero antes de pasar a considerar dichas propuestas, queremos destacar que el Informe Fiel tiene efectuada una propuesta concreta de "organización fiscal en la Argentina" (Ediciones Manantial, 1993), a partir de la cual las Provincias pueden pasar del actual 37% de asignación recursiva propia, al 80% (pag. 92 del Informe). De acuerdo con la propuesta FIEL tenemos que:

TRIBUTOS NACIONALES

1. Impuestos a las ganancias (en concurrren- con las provincias)

2. I.V.A.

3. Comercio exterior

TRIBUTOS PROVINCIALES

1. Impuestos internos (100 %)

2. Impuesto a los combustibles (100%): se propone mantener la recaudación centralizada pero que las Provincias fijen la alicuota (Inf. FIEL pag. 75).

3. Impuesto a las ventas minoristas, en reemplazo del impuesto a los ingresos brutos

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
7

(Inf. Fiel, pag. 75)

4. Impuesto a los activos (Inf. Fiel, pag. 74

5. A la circulacion a las mercaderias (Inf. Fiel, pag. 75

6. Sobre tasa al impuesto a las ganancias pro veniente del trabajo (Inf. Fiel, pag. 76)

7. Ingresos por regalías (Inf. Fiel,pag 75.

8. Tasas por servicios y contribución de mejo ras

TRIBUTOS MUNICIPALES

1. Impuesto inmobiliario (Inf. Fiel pag. 39)

2. Impuesto automotor (Inf. Fiel pag. 39)

3. Impuesto a los activos de las personas (Inf. Fiel, pag. 76)

4. Sobretasa, es decir doble imposición, en impuestos internos, a las ventas minoristas, a la renta del trabajo, combustibles (Inf. Fiel pag. 75).

5. Tasas por servicios o contribución de me joras (Inf. Fiel, pag. 75)

¿Qué se puede decir, en términos comparativos con la situación actual, de la propuesta FIEL? Se advierte que, de acuerdo a la propuesta, las Provincias vienen a tener como nuevos recursos: el impuesto a los combustibles, los impuestos internos, el impuesto a los activos y el impuesto a la circulación de las mercaderías; en tanto que el impuesto a las ventas viene a reemplazar al de los ingresos brutos. El impuesto a las rentas del trabajo personal es una sobretasa, es decir implica posibilidad de concurrencia impositiva con la Nación. LO QUE HAY QUE DETERMINAR ES COMO QUEDARIA PERJUDICADA LA NACION SI SE ESTABLECE QUE ESTA MASA IMPOSITIVA PASA DIRECTAMENTE A FAVOR DE LAS PROVINCIAS POR UNA REGLA CONSTITUCIONAL. SI ELLO IMPLICA UNA RECAUDACION INFERIOR AL 44% QUE LE TOCA ACTUALMENTE POR COPARTICIPACION.

OTRA CUESTION IMPORTANTE ES COMO INCLUIR EN CATEGORIAS GENERALES A IMPUESTOS DE DIVERSA NATURALEZA. UNA FORMA DE SALDAR LA DIFICULTAD ES RECONOCERLE A LAS PROVINCIAS TODOS LOS IMPUESTOS INDIRECTOS SALVO EL I.V.A., QUE ES EL UNICO IMPUESTO INDIRECTO QUE EL PROYECTO FIEL LE OTORGA A LA NACION.

De este modo la asignación a la Nación ya no es dificil, porque el impuesto al Comercio exterior es bien identificable, el I.V.A. tambien lo es y el impuesto a las ganancias, si es otorgado en forma concurrente, no habría de provocar tampoco inconvenientes en tal sentido.

H. CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE
FOLIO
8

No nos debemos olvidar del impuesto inmobiliario, que es el unico directo que perciben hoy sin discusión las provincias y que, sin perjuicio que les sea asigna do a los municipios (de acuerdo con la propuesta FIEL), tambien deberá ser provincial en la distribución constitucional que resulte.

Nosotros no sostenemos sin beneficio de inventario a la propuesta de FIEL. Pero lo único que proponemos es que se la tome en cuenta de un modo concreto, que se den razones concretas de por que no es viable a nivel constitucional, y que en una audiencia pública a tal efecto se la cite a dicha Fundación a la Convención para que de testimonio acerca de su propuesta y pueda contestar las preguntas que los convencionales le hagan al respecto.

IV. Nosotros hemos ya adelantado que aspira mos a que la nueva Constitución tome en cuenta dos principios fundamentales vinculados con la funcionalidad y el crecimiento de la economía y del mercado:

1. En primer lugar nos referimos al incentivo, que de acuerdo a los clásicos de la economía es el motor del desarrollo económico. No puede sostenerse que se debe proteger el incentivo de la actividad privada y no el de las unidades económicas, en nuestro caso el de las Provincias Es con este entendimiento que consideramos que la nueva Constitución debe asignarle a las Provincias el impuesto a las ganancias, porque él conlleva el incentivo a ganar más, aun en relación con las Provincias que hoy no tengan ganancias que gravar. Será un verdadero motor del crecimiento que las Provincias puedan tener asignado, en forma exclusiva, el im puesto directo, en definitiva los impuestos directos, como lo quiso la Constitución històrica y ha sido desvirtuado por el exceso del uso de la excepción prevista.

NUESTRA PROPUESTA ES QUE SE DEROGUE DE LA CONSTITUCION LA POSIBILIDAD DE QUE EL CONGRESO ESTABLEZCA IMPUESTOS DIRECTOS POR TIEMPO DETERMINADO DE FORMA TAL QUE TODOS LOS IMPUESTOS DIRECTOS SEAN PROVINCIALES, EN FORMA EXCLUSIVA Y NO DELEGABLES. SIN EMBARGO, POR UNA CUESTION DE CONVENIENCIA FUNCIONAL, RELACIONADA CON LA DETERMINA CION DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS, CUYO ORIGEN NO RESULTA FA CILMENTE IDENTIFICABLE, RESULTARA CONVENIENTE QUE SEA EL ESTA DO NACIONAL EL QUE LO ESTABLEZCA Y LO RECAUDE, SALVO QUE LA RECAUDACION PUEDA SER DELEGADA A LAS LAS PROVINCIAS, CON LA EXPRESA INDICACION DE QUE LO RECAUDADO DEBERA SER DISTRIBUIDO ENTRE LAS PROVINCIAS EN FORMA PROPORCIONAL AL MONTO DE GANANCIAS QUE FUERA CONSIGNADO EN CADA UNA DE ELLAS. TAMBIEN CONSI DERAMOS QUE CORRESPONDE, A TENOR DE LA PROPUESTA EFECTUADA POR FIEL, QUE SE LES RECONOZCA A LAS PROVINCIAS, EN FORMA EXCLUSIVA Y NO DELEGABLE.

EN FORMA CORRESPONDIENTE, SERA POTESTAD DE LA NACION LA DE ESTABLECER Y RECAUDAR LOS IMPUESTOS INDIRECTOS, CON EL OBJETO DE FORMAR EL TESORO NACIONAL, SALVO EL CASO DEL IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES, COMO YA SE INDICO, PERO CON LA EXPRESA INDICACION DE QUE DICHOS IMPUESTOS PODRAN SER TRANSFERIDOS A LAS PROVINCIAS CUANDO ELLO RESULTARE CONVENIEN

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO 9

TE Y NECESARIO PARA SU DESARROLLO. LA REGLA ES NO DELEGABILIDAD DE LOS IMPUESTOS PROVINCIALES, PERO TRANSFERIBILIDAD DE LOS NACIONALES: LA PARTE DEBIL DE LA RELACION FEDERATIVA DEBE QUEDAR PROTEGIDA POR LA CONSTITUCION.

2. Otra manera de incluir el incentivo en el texto constitucional es que se disponga que si bien los impuestos al comercio exterior sean establecidos por el Congreso, y tambien percibido por Aduanas nacionales, su distribución se haga en relación directa con el origen de las exportaciones, de modo que lo recaudado vaya a las provincias que exportadoras: modo concreto de incentivar las exportaciones en el pais.

3. Si se nos dice que el impuesto a las ganancias no puede ser local por la dificultad para su determinación desde la jurisdicción local, pues entonces aceptamos que sea un impuesto de determinación nacional, de recaudación nacional o local, según la eficiencia del aparato recaudador, cuestión que deberá ser discernida por el Consejo Federal Tributario.

EN DEFINITIVA: LO QUE DEBERA DETERMINARSE CON PRECISION ES CUAL ES EL IMPACTO EN EL CRECIMIENTO ACTUAL DE LOS RECURSOS PROPIOS PROVINCIALES SI SE LE ASIGNAN A LAS PROVINCIAS, EN FORMA EXCLUSIVA, LOS IMPUESTOS DIRECTOS, Y CUAL ES EL IMPACTO SI A ELLO SE LE AGREGA EL IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES, COMO LO PROPONE FIEL. TAMBIEN SE DEBERA DETERMINAR CUAL ES LA MENGUA DEL TESORO NACIONAL EN AMBAS HIPOTESIS. SI EL RESULTADO DE LA EVALUACION ES POSITIVO EN AMBOS CASOS, PUES HABRA QUE COMPARARLO CON EL IMPACTO DE LA PROPUESTA FIEL Y ELEGIR LA ALTERNATIVA. O HACER UNA COMPATIBILIZACION ENTRE AMBAS. CON LA PRESISA INDICACION DE QUE NO SE VEA AFECTADO EL ERARIO NACIONAL.

4. El segundo postulado que proponemos tomar en cuenta en la reforma fiscal de la Constitución es el referido al capitulo de las "garantías para proteger la productividad" frente a la voracidad fiscal. Voracidad que muchas veces no es intencional, sino producto del corriente estado de necesidad recursiva en que se encuentran los gobiernos. Pero tambien hay que tener en cuenta que sin el límite constitucional que puede implicar un capítulo de garantías a favor del capital productivo, el Estado se suele convertir en un operador irresponsable, protegido por un sistema jurídico que le da piedra libre para convertirse en un gestor ineficiente y descontrolado. Es frente a este dilema que venimos a proponer las siguientes normas vinculadas con la protección del capital productivo:

a) El sistema impositivo y el régimen de coparticipación federal tributaria que lo aplica deberá estar gobernado por los principios de legalidad, certeza, irretroactividad, capacidad económica, no confiscatoriedad, proporcionalidad y progresividad. (confrontar la propuesta en un sentido equivalente de Rodolfo Spisso, en op. cit. pag 471).

a) los impuestos directos no podrán afectar la capacidad económica del contribuyente (anteceden

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
10

te art. 41 ter de la Constitución Suiza; conforme tambien Rodolfo Spisso, op. cit. pag. 471)

De este modo venimos a proponer la incorporación en el texto constitucional de un standar jurídico indeterminado que le permita a los jueces, modalizando el control de razonabilidad, adecuar las alicuotas impositivas, las cuales por lo general no pueden tener en cuenta la situación de todos los contribuyentes. Sin una norma de esta naturaleza el juez no tiene más remedio que aplicar el criterio interpretativo "dura lex es lex", dejando indefenso al capital productivo, con riesgo tambien para las fuentes de trabajo. Es una instancia flexibilizadora que puede tambien impulsar la negociación extracontractual entre el contribuyente y la D.G.I.

b) no se podrá establecer impuestos al capital productivo. Todo tributo debe asegurar la intangibilidad del capital o patrimonio de las personas (norma inspirada en el proyecto de Rodolfo Spisso, op. cit. pag. 472)

De este modo no se está disponiendo en forma positiva el impuesto al capital improductivo, sino prohibiendo el que afecte al capital que preste servicios a la comunidad en función de su productividad. Gravar al capital productivo es una contradicción con la teoría del incentivo, porque quien sepa que la producción va a ser castigada con el impuesto, no es de extrañar que abandone el ímpetu productor. Los impuestos deben ser a las ganancias pero no al capital, menos aun al productivo.

c) no se podrá gravar la amortización del capital ni la reinversión y del débito impositivo los contribuyentes podrán descargar las amortizaciones que efectuen y las reinversiones en bienes de capital.

De esta forma estamos propugnando la posibilidad de estimular las inversiones útiles al crecimiento de la empresa, asi como las que fueran aplicadas a ciencia y tecnología, única forma que tendrá el país para lograr un crecimiento sostenido de su economía.

d) La doble o triple imposición dispuesta en el mismo o en diversos ámbitos competenciales no podrán afectar la capacidad económica del contribuyente y su determinación jurisdiccional deberá ser efectuada previa unificación de causas.

De este modo no se prohibe en forma absoluta la doble o triple imposición, para permitir la concurrencia impositiva entre Nación y Provincias, tal como lo proponen varios de los proyectos en circulación. Pero lo que si se cuida es de unificar la jurisdicción judicial que intervenga para dirimir un conflicto planteado por un contribuyente que encuentre que se ha afectado su capacidad contributiva.

e) Esta prohibido establecer la presunción "iure et de iure" de la legalidad de un impuesto. La ley no puede imponer la obligación de oblar un impuesto, si

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
11

el contribuyente ha objetado en sede administrativa o judicial la legalidad del mismo, mientras no quede definitivamente resuelta la causa.

El principio "solve et repete" es un antiguo lema remanente aun del Estado absolutista. Si un particular no puede pretender cobrar un crédito hasta tanto no haya resolución judicial que dirima la causa, no se advierte cual puede ser la razón que le asiste al Estado para sí poder hacerlo. Se trata de una manera de cubrir o apañar la ineficiencia de un modelo de Estado que debe desaparecer en su virtualidad de funcionamiento.

f) A nivel municipal el establecimiento de nuevos impuestos o el aumento de los existentes puede ser sometido a consulta popular a traves de un referendum impulsado por la via de una iniciativa del mismo caracter (propuesta inspirada en el proyecto de Spisso, en op. cit. pag. 477, y tambien aceptada por el Informe FIEL, pag. 77)

Se trata de una forma de control social que sólo puede ser llevada a cabo en el ámbito municipal debido a la complejidad que puede significar implementarla a nivel provincial o nacional. Es una clara propuesta de democracia participativa a nivel municipal, tema habilitado en el art. 3 de la Declaración de necesidad de la reforma.

V. Como los recursos propios de las Provincias, aun en el caso de que la nueva Constitución lograre mejorar substancialemente dicha asignación, no podrán cubrir el señalado deficit recursivo estructural que la mayoría de ellas poseen, consecuencia de un nivel de subdesarrollo que hay que revertir, pero que precisará tiempo, consecuencia de ese cuadro de situación es que los acuerdos de coparticipación fiscal entre la Nación y las Provincias no pueden dejar de ser previstos en el texto constitucional. No podemos olvidar, por otra parte, que lo más conspicuo de la doctrina nacional ha sostenido que la renuncia de las Provincias a sus recursos propios, renuncia llevada a cabo en los pactos de coparticipación fiscal, es una renuncia abiertamente inconstitucional, debido a que ellas no pueden renunciar un bien patrimonial que la Constitución les ha asignado en forma imperativa. (Germán Bidart Campos se ha explayado sobre esta cuestión, tanto en su Manual de Derecho Constitucional como en su Tratado Elemental de cuatro tomos).

Será atribución del Congreso de la Nación aprobar los acuerdos de coparticipación fiscal que convengan el Gobierno de la Nación con los Gobiernos provinciales, con el objeto de compensar la insuficiencia recursiva de las Provincias. Se debe establecer tambien que si las Provincias aplican los recursos provenientes de la coparticipación fiscal a objetos no autorizados en un acuerdo de coparticipación, será procedente la intervención federal, como técnica de control dirigida a correr los desvios producidos por administraciones provinciales que, al menos en tan importante materia, no demuestan encontrarse en condicioes de ejercer su autonomía. La intervención deberá ser por tiempo determinado, al solo objeto de corregir el desvio económico que la determina y no podrá ser prorrogable.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
12

V. Hay que determinar con precisión si es posible que las Provincias puedan cobrar impuestos a la salida o entrada de mercaderías de su respectiva jurisdicción. Sabemos que el art. 9 de la Constitución vigente sostiene que no hay aduanas interiores una jurisprudencia muy antigua ha sostenido que las Provincias sólo pueden cobrar impuestos al comercio dentro de cada provincia (luego de abrir los respectivos "paquetes") y no en caso contrario. Sin embargo en los Estados Unidos ésta doctrina ha sido especificada del siguiente modo:

a) el comercio interestatal debe pagar su parte y no debe obtener ventajas en la competencia mediante la inmunidad de impuestos negada al comercio local (caso Wisconsin, 311 U.S. 435, 1940)

b) pero ese poder estatal para imponer no debe ser absoluto, pues se corre el peligro de destruir el comercio interestatal (caso Wisconsin, citado)

c) el límite debe estar dado por la situación de igualdad que debe garantizarse en el trato a los dos comercios: el local y el interestal. La meta básica debe ser evitar que una transacción interestatal sea gravada con una carga tributaria adicional más alta que la que le correspondería si hubiera sido realizada en las mismas condiciones dntro del Estado que cobra el impuesto (conf Freud en la obra "Supreme Court and Supreme Law, pag. 102, año 1954)

d) los Estados no pueden establecer impuestos sobre los bienes en tránsito (caso State Freight, 15 Vall 232, U.S. 1873), pero la inmunidad desaparece cuando el viraje ha terminado.

e) el impuesto sobre las ventas que gravan el comercio interestatal no tendrá carácter discrimintario con tal que no sea acumulativo sobre dichas transacciones (in re Megldrick, 309 U.S. 33, 1940)

f) los Estados pueden gravar el uso de bienes aunque hubieran ingresado a sus fronteras como consecuencia del tráfico interestatal, siempre que ellos ya hubieran llegado a destino (in re Henneford 300 U.S. 577, 1937=

g) un Estado puede gravar la renta neta obtenida de las transacciones con motivo del comercio interestatal (Unites States, Glue co. 247 U.S. 321 , 1918), siempre que el comerciante residiere en el Estado imponente (338 U.S. 450, 1959). Pero si ese no fuera el caso, no es posible gravar las rentas sobre las transacciones interestatales. Esta posicición fue variada por la Corte en el caso Northwestern (358 U.S. 1959) donde se resolvió que aunque el contribuyente viviere afuera del Estado que impone debe el gravamen cobrado en prorrateo a la ganancia obtenida de dicho Estado.

h) los Estados no pueden gravar

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
13

los ingresos brutos obtenidos por los comerciantes interestatales salvo que se haga el prorrateo correspondiente a aquellos ingresos obtenidos en el Estado que impone la Constitución (in re Adams, 304, U.s. 307, 1938)

i) tambien puede ser gravada la propiedad de las empresas que tienen comercio interestatal siempre que esté instalada en el Estado imponente o, si ella fuera migratoria, si el impuesto fuere prorrateado entre todos los Estados por donde circua dicha propiedad (caso Pullman, 141, U.S. 18, 1891)

j) el criterio del prorrateo ha prevalecido tambien para definir la capacidad tributaria de los Estados donde hacer escala barcos y aviones dejándose de lado la anterior doctrina que establecía que sólo se tributaba en el Estado del domcilio de la compañía transportadora (in re OTT 366 US 165, 1949 y Braniff Airways, 347 US 590, 1954)

k) los Estados pueden cobrar impuestos a las empresas que han recibido el privilegio o franquicia de actuar en él (caso de la promoción industrial) pero no lo pueden hacer si dicho impuesto recae sobre el comercio interestatal realizado por dichas empresas (Ford Motor Co. 308, U.S. 331, y Western Union Telegrafh 216, U.S. k, 1910)

l) en ningún caso un Estado puede cobrar un impuesto que implique discriminar, de una u otra forma al comercio interestal (in re Weton vs. Missouri, 91, U.S. 275, 1876)

Como puede advertirse lo importante de esta doctrina judicial de los Estados Unidos es que ella consagra el principio del "prorrateo impositivo" entre las las provincias involucradas en el comercio interprovincial. En la Argentina ello no ha ocurrido. En el caso Bunge y Born Fallos 283: 113 se establece la invalidez del impuesto de se llos dispuesto por la provincia productora de bienes sobre contratos celebrados fuera de la Provincia: Jarach sostiene que de este modo se benefica a las provincias comerciantes y se castiga a las productoras, lo cual es indeseable para la política económica argentina. Lo mismo resulta del caso Fapesa (Fallos 280•404), donde se declaró inadmisible el impuesto a las actividades lucrativas por la provincia productora cuando las ventas se producen fuera.

Una doctrina equivalente restringiendo el poder impositivo de las provincias y no estableciendo el régimen del prorrateo ha producido la Corte en las siguientes materias: transporte de mercaderias (Fallos 188: 271; 280: 388; 278: 210); transporte de cargas aereas (Fallos 279: 33); comunicaciones telefónicas (Fallos 154: 112); 269: 92; 265: 321); consumo de energía eléctrica (Fallos 269: 92) y comercio agrícola (Fallos 252: 39)

La doctrina clásica argentina ha sido permitir el gravamen local respecto de mercaderías pro

H. CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE
FOLIO 14

venientes de otras provincias solamente cuando la mercadería se ha incorporado a la riqueza local (Fallos 280: 199 y 214); siempre que el impuesto no sea discriminatorio al comercio de bienes locales (Fallos 168: 268 y muchos otros) y cuando no afecte al comercio interestatal (caso Bressani Fallos 178: 9), ni tampoco cuando el impuesto local sea discrimintario de las mercaderías foraneas en beneficio de las mercaderías loca les. Ausente la doctrina del prorrateo impositivo interprovin cial que ha prevalecido en los Estados Unidos. No se ha tenido en cuenta la doctrina de Alberdi cuando sostuviera que el privilegio de las Aduanas nacionales no puede significar un medio de protección ni mucho de prohibición. (ver su Sistema Económico y Rentístico en op. cit. pag. 214)

Esta doctrina ha significado la desprotección de la pequeña y mediana empresa industrial pro vincial provincial, que no se encuentra en condiciones de com petir con la producción extranjera. Además no podemos olvidar que Alberdi sostuvo que los impuestos accesorios a los aduane ros (peajes, pontazgo, de puerto, portazgo, aclaje, faro y otros) no deben ser percibidos por el Tesoro Nacional sino que debe ingresar a los tesoros provinciales como forma de equilibrar los presupuestos locales donde esté establecida la respectiva Aduana.

En definitiva no se puede prohibir que las Provincias dispongan impuestos sobre las mercaderías de toda especie que se comercialecen en su interior, incluso en el caso de provenir de otras provincias, siempre que el gravamen fuera equivalente al existente en el interior de la provincia al tiempo de cerrada la operación y no fuera discriminatorio del comercio interprovincial, correspondidien do hacer un prorrateo de distribución con las otras jurisdic ciones provinciales en la medida que se hubiera gravado una base imponible generada en ellas.

VI. Un último tema es la creación de un Consejo Tributario Federal, integrado por representantes de todas las provincias y por el Ministro de Economía nacional o quien lo representare, quien lo presidirá. La fun ción del Consejo deberá ser:

a) de contralor sobre el sistema de coparticipación federal fiscal para que se cumpla en los términos de lo acordado por las Provincias con la Nación y sancionado por ley del Congreso. En tal sentido el Consejo debe estar potestado para solicitar al Congreso de la Nación y al Poder Ejecutivo, en su caso, la modificación de las medidas legislativas o actos administrativo de cualquir índole que hubieran significado la vilación de sistema de coparticipación. En caso de no obtener resultados positivos el Consejo podrá solicitar a Justicia la nulidad de la legis lación o de las actuaciones pertinentes.

b) de recaudación impositiva a los efectos de garantizar la directa percepción por parte de las provincias de los recursos que les corresponde a tenor del sistema de coparticipación, asi como de delegar esta atri bución en la jurisdicción local cuando ello fuera factible.

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
13

c) de proyectar modificaciones al sistema de coparticipación federal fiscal.

Por todo lo expuesto y las demás argumentaciones que se agregarán en los debates de la Comisión especializada es que vengo a poner a consideración a la H. Convención Constituyente el siguiente proyecto de reforma de los arts. 67 y 107 Constitución Nacional, según se encuentra habilitado por la ley 24.304 en su art. 3, letra A.

HUMBERTO QUIROGA LAVIE
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE
U. C. R. (Buenos Aires)