

La Convención Nacional Constituyente
MESA DE ENTRADA

23 JUN 1984

TC 884 17

Convención Nacional Constituyente

LA HONORABLE CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE
SANCIONA :

ART.1) INCORPORAR AL ART.67 EN NUEVO INCISO LO SIGUIENTE :

ART.67) INCISO NUEVO) SANCIONAR UN REGIMEN DE DISTRIBUCION DE RECURSOS EMERGENTES DE LA TOTALIDAD DE LOS IMPUESTOS QUE SE RECAUDEN SEA CUAL SEA SU NATURALEZA O JURISDICCION, AUN LOS DE IMPORTACION Y EXPORTACION, POR EL QUE LAS PROVINCIAS EN SU CONJUNTO PERCIBAN AL MENOS, EL SESENTA POR CIENTO DE LOS MISMOS, EN CONCEPTO DE COPARTICIPACION PRIMARIA.-

LA DETERMINACION DE LA COPARTICIPACION SECUNDARIA PARA LAS PROVINCIAS TENDRA EN CUENTA LAS NECESIDADES DE PRESTACIONES PUBLICAS DE CADA UNA DE ELLAS, EN UN RANGO DE EQUIDAD E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, - ATENDIENDO FUNDAMENTALMENTE A CRITERIOS REDISTRIBUTIVOS.-

LA ACREDITACION DE LOS RECURSOS COPARTICIPABLES SERA DE CARACTER AUTOMATICO Y LA LEY NORMARA LA EXISTENCIA Y DESENVOLVIMIENTO DE UN CONSEJO DE PROVINCIAS PARA EL CONTRALOR DE LAS CUENTAS DEL ESTADO NACIONAL, RESPECTO DEL REGIMEN DE COPARTICIPACION.-

LOS CONFLICTOS QUE SE SUSCITEN CON MOTIVO DE LA APLICACION DEL SISTEMA DE DISTRIBUCION DE RECURSOS SE RESOLVERA POR ANTE LA CORTE SUPREMA DE LA NACION EN TRAMITE SUMARIO.-

CARLOS ALBERTO COUREL
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE

Convención Nacional Constituyente

Señor Presidente:

Nuestra Constitución ha adoptado para su gobierno la forma republicana, representativa y federal. Consecuentemente con ella la ley que declara la necesidad de la reforma parcial de la Constitución Nacional habilita para su debate y resolución el "Fortalecimiento del Régimen Federal".

Como en todo sistema federal coexisten fuerzas opuestas que deben Dentro del Régimen Federal el tema del Federalismo Fiscal ha ido adquiriendo a través del tiempo una relevancia e importancia que ningún especialista en la materia duda hoy sobre la conveniencia de la regulación constitucional expresa de la coparticipación federal tributaria.

Ambas partes, Nación y Provincias, especialmente estas ultimas , requieren de normas estables que eliminen la discrecionalidad en el flujo de recursos financieros para el cumplimiento de sus fines específicos.

De la lectura de nuestros textos constitucionales pareciera derivarse que en realidad las provincias tienen poderes más extensos que la Nación en cuanto hace a la percepción de los tributos.

No otra consecuencia puede extraerse de la lectura del art. 104 de nuestra Constitución, y atento a lo que la Corte Suprema había expresado, los impuestos directos eran de las Provincias, y sólo en carácter extraordinario de la Nación, aceptables en la medida en que los mismos tuvieran una referencia directa con la defensa nacional o el bienestar general. Digamos que sólo la inminencia seria, actual, o inminente autorizaría al Estado Federal a imponerlos con la solemne aclaración de que lo eran por "esta única vez " y mientras dure la emergencia.

Los impuestos indirectos decía la Corte Suprema, pertenecen tanto a la Nación como a las Provincias.

La Nación en cambio, tenía exclusividad sobre los derechos de importación - exportación, al igual que sobre las tasas postales.

Pero el estado federal, poco a poco fue invadiendo los derechos de las provincias en materia tributaria y pronto la colisión de impuestos duplicados sobre la misma materia, hizo evidente la necesidad de poner orden en la misma situación.

ANTECEDENTES SOBRE DISTRIBUCIÓN DE PODERES FISCALES

Una reseña de la distribución de los poderes fiscales entre Nación y Provincias nos permiten distinguir los siguientes periodos:

1. Hasta 1890 hubo una nítida separación de fuentes tributarias, impuestos indirectos recaudados por las Provincias e impuestos al comercio exterior por la Nación e indirectos en los Territorios Nacionales y Capital Federal.

Convención Nacional Constituyente

2. Entre 1890 y 1934 comienza un proceso de concurrencia de fuentes tributarias entre la Nación y Provincias con impuestos indirectos al consumo y producción y la aparición de la imposición de impuestos directos por parte de la Nación facultado en razones de excepcionalidad y por tiempo determinado, establecido en el año 1932 como Impuestos a los Réditos y que rige hasta nuestros días con el nombre de Impuestos a las Ganancias.

3. A partir del año 1935 en que comienzan los regímenes de coparticipación federal de impuestos con la sanción de la Ley 12139 sancionada el 21.12.1934 y conocida como Ley de unificación de impuestos internos.

Aquí comienza el calvario de las provincias argentinas : el Estado Nacional graciosamente distribuía según el nuevo sistema parte de estos impuestos, que en realidad eran potestad de las provincias el percibirlos.

La Ley 12.139, llamada de unificación al consumo interno fue el comienzo de régimen unitario que en materia de tributos hoy se consolida bajo el imperio de un sistema que ha dado la vuelta como a un guante , toda la normativa federal. Así como el Gobierno Federal se ha apropiado de todos los yacimientos de hidrocarburos y demás minerales pese a que las Constituciones Provinciales proclaman el dominio absoluto sobre dichos yacimientos, del mismo modo el Estado Nacional ya sea bajo regímenes democráticos o no, ha ido despojando a las Provincias de los recursos tributarios, reconocidos en los textos constitucionales.

A su vez, y a cambio del despojo la Nación promete un régimen de coparticipación que cada vez se asemeja a una suerte de gratificación graciable, donde el rostro severo del Ministro de Economía amonesta a las provincias reprochándoles sus gastos al mismo tiempo que juega a los milagros contables para demostrar que son las Provincias las que le deben a la Nación y no a la inversa, precisamente de los recursos que en realidad nunca debieron perder su jurisdicción provincial.

La permanente succión del centralismo porteño va haciendo impacto en las economías regionales a las que subordina a las necesidades de un sólo sector del país.

Hoy, parece una fantasía , pretender restaurar el federalismo tributario o dicho en buen romance devolver a las provincias lo que la nación les ha hurtado. La situación de hecho parece consolidada, ya nadie recuerda que el sistema de coparticipación es en realidad un convenio; así la Corte Suprema de Justicia ha declarado que la Ley 12.139 es una ley - contrato

La parte asignada a las Provincias en la distribución de fondos coparticipables no fue significativa hasta que en el año 1958 se inicia un proceso de aumento de la participación de las Provincias llegándose al año 1973 con la ley 20.221 en que se llega a una distribución por partes iguales 48,50% para la Nación y las Provincias y el 3% restantes para el Fondo de Desarrollo Regional.

Posteriormente este régimen es modificado substancialmente con el dictado de las leyes 22.293 que dispuso detraer de los impuestos

Convención Nacional Constituyente

- 3 -

coparticipados los importes necesarios para compensar la supresión de las contribuciones patronales al sistema nacional de previsión social y la ley 22.453 que extendió la detracción a las sumas necesarias para compensar los aportes patronales sobre las remuneraciones de empleados públicos provinciales y municipales lo que significó para las provincias una disminución importante de los recursos por coparticipación durante los años 1981 y 1982.

Aquí y previo al análisis del Régimen actual de Coparticipación Federal Ley 23.548, es conveniente reseñar las principales características de los regímenes vigentes hasta el año 1988.

- a) los fondos que perciben las Provincias en concepto de coparticipación federal no son transferencias nacionales sino recaudaciones que pertenecen a las Provincias. Es decir no es la Nación la que aporta y transfiere recursos financieros a las Provincias sino que son estas las que aportan a la Nación.
- b) las provincias sólo coparticipan en algunos impuestos nacionales recaudados por la Nación. La base para calcular el monto correspondiente a las Provincias es sólo la recaudación de ese conjunto de impuestos.
- c) la recaudación de los impuestos coparticipables es muy importante.

RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL VIGENTE LEY 23.548

Esta ley sancionada en el año 1988 constituyó un avance en el concepto de federalismo fiscal, siendo las innovaciones esenciales las siguientes:

- a) la masa de fondos a distribuir estar integrada por el producido de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, estableciendo excepciones en forma taxativa - derechos de importación y exportación, aquellos en que se prevea otro sistema de coparticipación y aquellos cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras o actividades de interés nacional por decisión del Congreso Nacional con adhesión de las Legislaturas Provinciales y con duración limitada.
- b) la fijación del 57,66% de la masa coparticipable para las Provincias discriminada de la siguiente manera: 54,66% para el conjunto de la Provincias adheridas, 2% para el recupero de algunas provincias y 1% para el Fondo de Aportes a las Provincias y un 42,34% para la Nación.
- c) el establecimiento de una cláusula de garantía por el cual el monto a distribuir a las Provincias no podrá ser inferior al 34% de los recursos tributarios tengan o no el carácter de distribuibles por esta ley.

Desnaturalización del régimen de coparticipación Ley 23.548

Apenas sancionado se dictan normas que modifican la esencia del régimen de coparticipación instituido por ley 23.548: Ley 23.562 (1988) - Fondo

Convención Nacional Constituyente

transitorio para financiar desequilibrios fiscales en algunas provincias. Impuestos sobre cigarrillos y adicional de emergencia sobre los intereses y ajustes de depósitos a plazo fijo y sobre la transferencia de títulos valores; Ley 23.658 (1988) - Fondos para financiar desequilibrios fiscales en algunas provincias. Impuestos sobre intereses y ajustes en depósitos en plazo fijo; Dto. nro. 2.733/90 - Impuesto a la transferencia de combustible y otros derivados de hidrocarburos y gas natural; Ley 23.966 - Afectación Impuesto al Valor Agregado y sobre los bienes personales no incorporados al proceso económico al régimen nacional de previsión social. Impuestos a los combustibles y su distribución; Ley 24.073 - Modificación de la distribución del Impuesto a las Ganancias. Fondo de financiamiento de programas sociales en el conurbano bonaerense; Dto. 879/92 - Modificación distribución Impuesto a las Ganancias.

Pacto Fiscal del 12.08.1992

Para sanear las reiteradas transgresiones de la Nación al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos el 12.08.1992 se suscribe con las Provincias un acuerdo transitorio, ratificado luego por el Congreso de la Nación Ley 24.130 que suspende desde el 01.09.1992 hasta el 31.12.1993 la aplicación de la ley 23.548; 21.581 (FONAVI); ley 23.615 (COFAP y S); ley 15633 (FEDEI) y del Decreto Ley 505/58 (FONDO VIAL FEDERAL).

Se prevé en el mismo:

** retención por la Nación del 15% de fondos coparticipables para atender el pago de las obligaciones del sistema nacional de previsión social y la suma de \$ 43.000.000 mensuales para atender desequilibrios financieros y la atención de servicios ferroviarios de algunas provincias.

** la Nación garantiza a las Provincias una participación mínima de 725.000.000 mensuales.

** el Poder Ejecutivo Nacional se obliga a remitir en forma automática los recursos financieros provenientes de FONAVI, COFAP y S, FEDEI y FONDO VIAL FEDERAL.

Como consecuencia de este Pacto Fiscal los fondos en concepto de coparticipación federal que recibieron las Provincias registran, una disminución:

Periodo 01.09.92 al 31.12.92 = 49,73% contra el 57,66% de los fondos coparticipables previstos en la ley 23.548 es decir tuvieron una disminución del 13,75%.

Año 1993 significó solo el 45,65% contra el 57,66% de los fondos coparticipables previstos en la ley 23.548 es decir tuvieron una disminución del 20,83%.

Convención Nacional Constituyente

- 5 -

Pacto Fiscal del 12.08.1993

Por el mismo se adhieren casi todas las provincias por la cual se asumen los siguientes compromisos:

Provincias: reformular sus sistemas impositivos modificando el Impuesto sobre los Ingresos Brutos eliminando el Impuesto de Sellos,, etc.

Nación: derogar el Impuesto a los Activos, disminuir la incidencia impositiva y previsional sobre el costo laboral, aceptar la transferencia al sistema nacional de previsión social las caja de jubilaciones provinciales y una garantía de transferencia mínima a las provincias de \$ 740.000.000.

Como consecuencia de este pacto se opera una nueva disminución de los fondos recibidos por las Provincias según surge de relacionar:

garantía mínima mensual	= 785.000.000 (1)	
-----		=42,84 %
recursos tributarios copart. Dic/93	1.832.600.000	

Es decir que durante el año 1994 las Provincias recibirán el 42,84% de los fondos coparticipados contra el 57,66% previsto en la ley 23.548 lo que significar una disminución del 25,70% en la percepción de los recursos de origen nacional que les corresponden.

(1) Incluye \$ 45.000.000 para atender desequilibrios en algunas provincias

CONCLUSIONES

Como puede apreciarse a través de los últimos años el Federalismo Fiscal ha sido severamente lesionado , imponiendo la Nación a las Provincias medidas de neto carácter coactivo, como si fueran meras dependencias del Gobierno Nacional, exigiendo a las Provincias la resignación de sus potestades tributarias sin asegurarles que la participación que les ha sido asignada en la distribución de los fondos coparticipables sea respetada.

Así si analizamos las transferencias a las provincias en relación al total de ingresos tributarios - base caja- según datos del Informe Económico Año 1993 - Año 2- No 8 de la Secretaria de programación Económica surge lo siguiente

Convención Nacional Constituyente

- 6 -

Transferencia a las Provincias= 3.107,00
Año 1990 = $\frac{3.107,00}{8.659,00}$ = 35,88%
Total Ingresos tributarios = 8.659,00

Transferencia a las Provincias= 9.199,00
Año 1991 = $\frac{9.199,00}{25.773,00}$ = 35,69%
Total Ingresos tributarios = 25.773,00

Transferencia a las Provincias= 12.619,60
Año 1992 = $\frac{12.619,60}{36.351,20}$ = 34,72%
Total Ingresos tributarios = 36.351,20

Transferencia a las Provincias= 13.543,80
Año 1993 = $\frac{13.543,80}{41.287,00}$ = 32,80%
Total Ingresos tributarios = 41.287,00

Vemos en la serie precedente como una constante la permanente disminución de las transferencias a las Provincias en relación al total de los recursos tributarios de la Nación llegando en el año 1993 a no respetar la cláusula de garantía prevista en el art. 7 de la Ley 23.548 (Coparticipación Federal) según la cual "el monto a distribuir a las Provincias no podrá ser inferior al 34% de los recursos nacionales tengan o no el carácter de distribuibles por esta ley".

Es por ello que consideramos que conforme surge de la reseña del régimen de coparticipación federal de recursos fiscales que se inician en el año 1935 y mediante la cual se establece la relación Nación-Provincias, que surge la necesidad de dotar al Régimen Federal Fiscal de una estabilidad y permanencia en el tiempo en base a la cual los distintos niveles de gobierno formulen sus planes de acción para la consecución de sus fines específicos.

Esta necesidad ya había sido recepcionada por la Convención Constituyente del año 1957 a través del Despacho de la Comisión Revisora que contaba con un dictamen de mayoría con cinco disidencias parciales y un dictamen de minoría con una disidencia y cuyos artículos no alcanzaron a ser sancionados por el Cuerpo, al quedar disuelta sin culminar su tarea como consecuencia de la pérdida de quórum.

De los despachos de mayoría y minorías y sus disidencias se advierten algunas notas comunes:

* la mayoría de las iniciativas se orientan a constitucionalizar la coparticipación impositiva

Convención Nacional Constituyente

- 7 -

* el mecanismo de coparticipación se adopta tanto para las contribuciones directas como las indirectas

* en la mayoría de los dictámenes se trata de asegurar a las provincias un porcentaje no inferior al 50% de las contribuciones tanto directas como indirectas

* aparecen referencias a la distribución secundaria entre provincias en función de prorreatadores proporcionales (población, radicación de fuentes generadoras de riqueza, en función del monto de impuesto que recaude cada una de ellas).

También expresamos y proponemos incluir en forma explícita un porcentaje de coparticipación no inferior al 60% del total de recursos tributarios cualquiera fuera su naturaleza que recaude la Nación.

Analizando los porcentajes históricos del financiamiento del gasto provincial con recursos nacionales cuadro VI 4.3 pag.112 de la obra *Federalismo Fiscal: El caso Argentino* de Alberto Porto se advierte que en los años 1973 a 1977 y 1983 el gasto provincial financiado con recursos nacionales supera el 60% manteniéndose en los restantes periodos en porcentajes que oscilaron entre el 50% y el 57% siendo el promedio del periodo 1973-1986 del 59,40% del gasto provincial financiado con recursos nacionales.

Debe tenerse en cuenta siempre que la coparticipación federal no es una transferencia de la Nación a las Provincias sino una cesión de las Provincias a favor de la Nación de los recursos que se obtienen en las mismas.

Por último se fijan pautas objetivas para la distribución secundaria o sea como se divide entre las Provincias la parte de la recaudación total correspondientes al conjunto de Provincias de la coparticipación federal definiéndose que para la determinación de la misma se deben tener en cuenta prorreatadores de tipo redistributivos, beneficiando a las Jurisdicciones con bajos niveles socio-economicos, proporcionales a la población de cada provincia y de su eficiencia.

Asimismo y como una manera de dar estabilidad al régimen de coparticipación es necesario que el Consejo Federal de Impuestos sea el órgano de aplicación de las disposiciones en materia de distribución primaria y secundaria y actúe a su vez como órgano consultivo en todos los casos de creación, reformas o supresión de impuestos nacionales y modificación del régimen de coparticipación y distribución de impuestos.-

Convención Nacional Constituyente

- 8 -

//////// Por ello no proponemos, como sería justo volver rigurosamente a lo que interpretamos, quiso el constituyente de 1853 que al establecer las facultades y derechos de la provincias en materia tributaria como en otros aspectos no olvidaba seguramente que en el propio Preámbulo, verdadero heraldo de sus propósitos institucionales, había declarado que estaba aquí, en la ciudad de Santa Fe de la Vera Cruz por "... voluntad y elección de la provincias..."

Como no podemos volver atrás, pretendemos que en el futuro el régimen de participación presente, no esté sujeto a la arbitrio discrecional de la Nación, que la propia Nación y la provincias estén sometidas al reconocimiento constitucional de la distribución de recursos que propiciamos en nuestro proyecto.

Aunque el régimen de porcentajes de rango constitucional que alentamos, hiera y con razón el criterio estético de algunos señores convencionales, los que representan a las provincias quizás hayan llegado como nosotros a la misma conclusión que cierto dictamen del Consejo de Consolidación de la Democracia cuando afirmaba con razón que : **"Pese a que no existen razones técnicas que lo avalen y que parece impropio de un texto constitucional, la mayoría de quienes propugnan la incorporación de éste al sistema de participación, entiende que debe consignarse la parte que corresponde a las provincias y que ella no debe ser inferior al 50%."** *Eudeba - p. 28 / 196.*

Además, proponemos que las provincias puedan controlar a través de un Consejo la correcta aplicación de un sistema que deberá sancionar el Honorable Congreso de la Nación, conforme el régimen básico, que como marco general auspicia la norma proyectada.

Solo así, y no solo con la norma, ni tampoco con la ley exclusivamente haremos posible, un mínimo de bienestar para el despojado interior de la República, y cuyos padecimientos profetizara Leandro Alem en su célebre polémica con el autor del Martín Fierro.- Más que ninguna norma, será la decisión de respetar el derecho del interior del país a un nivel de vida similar al que se registra en las zonas de alta concentración económica del país.-

Ese es el propósito de nuestra proposición. No hace más que reiterar un anhelo del interior del país y hace suyo lo dicho nada menos que ^{por} el propio Consejo de Consolidación de la Democracia.-


CARLOS ALBERTO COUREL
CONVENCIONAL CONSTITUYENTE