



COMISIÓN DE **COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS**

RESEÑA JURIDICA

JUNIO 2019

LA COPARTICIPACIÓN COMO MODELO DE
ORGANIZACIÓN FISCAL Y EL DERECHO
COMPARADO

Sumario

§ 1. El orden jurídico positivo.....	1
§ 2. El sistema de separación de las fuentes	1
§ 3. La coparticipación federal	1
§ 4. Otros sistemas.....	2
a) El sistema estadounidense	2
b) Alemania.....	3
c) Canadá.....	3
§ 5. La doctrina.....	4

§ 1. El orden jurídico positivo

Recordando las referencias jurídicas expresadas, volvemos a ubicar a la ley 23.548 como eje legislativo vigente de la coparticipación. No obstante, también mencionamos que aquella ha sido modificada por la ley 25.049 y a raíz de ello se firmaron posteriormente diversos acuerdos y pactos fiscales, que diseñan normativamente el sistema de reparto que rige actualmente, basado en coeficientes fijos aplicados a cada jurisdicción.

§ 2. El sistema de separación de las fuentes

Nuestro país, organizado de manera federal tal como lo expresan los artículos 1, 5, 122 y 123 de la Constitución (ya haremos referencia exclusiva a ellos en otras reseñas); adoptó un sistema de reparto de los recursos que evolucionó desde la Constitución histórica; incorporando primeramente el principio de separación de fuentes (1853-1891), el de concurrencia (1891-1935) y finalmente incorporando a la participación y otorgándole status constitucional en el texto del inc. 2 del artículo 75; en la reforma del año 1994.

§ 3. La coparticipación federal

La Coparticipación Federal de Impuestos elegida como modelo de organización fiscal, es el procedimiento por el cual la Nación concentra la recaudación tributaria, para distribuir los fondos que ha obtenido a las provincias. Señala al respecto el Dr. Alberto Dalla Vía, que el sistema no presenta un quiebre al principio general del artículo 52 de la Constitución en lo relativo a la competencia exclusiva de la Cámara de Diputados en la iniciativa de leyes sobre contribuciones, ya que no se trata del principio de imposición del Estado; sino de “una norma repartidora de lo recaudado que a su vez debe contar con la adhesión de las provincias”.

Este método hace necesario diferenciar el concepto de distribución primaria y secundaria. La primera hace referencia a cómo se realiza el reparto de los fondos entre los dos órdenes de gobierno, es decir, qué porcentaje le queda a la Nación y cuál se le asigna a las provincias (pueden incluirse algunos fondos de menor cuantía, como en nuestro caso los Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias). La distribución secundaria hace referencia a la distribución de los fondos entre cada uno de los niveles inferiores de gobierno, es decir qué porcentaje le corresponde a cada una de las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el marco del Federalismo Fiscal, aparece la Coparticipación o “participación”, como una “unión fuerte” entre el gobierno Federal y las provincias o jurisdicciones, que resguardan su autonomía local, tal como lo señalan los arts. 5 y 122 de la Ley Fundamental. La descentralización de facultades tributarias, y por lo tanto la asignación de gastos a cada provincia, es característica de ella. Cuando los estados locales no pueden financiar con sus propios recursos los gastos que generan, existe un régimen de transferencias, ya establecido en la ley de Coparticipación Federal N° 23.548.

§ 4. Otros sistemas

Cabe tener presente que existen varios sistemas de coordinación financiera además de la coparticipación, son ellos: *sistemas de concurrencia de fuentes, de separación de fuentes, de cuotas adicionales, de asignaciones o transferencias globales y condicionadas y sobretasas o adicionales.*

En lo que respecta al Derecho comparado encontramos casos de Estados que no obstante su alto grado de desarrollo, presentan disparidades económicas y financieras, donde a su vez, no es posible hacer una diferenciación tajante entre “Estados Federales y “Unitarios”.

Partiendo del modelo de Estado norteamericano, como base del sistema de organización federal en el que a su vez se basa nuestro artículo 1 de la Ley Fundamental, mencionaremos a modo de reseña algunos lineamientos en la materia que han adoptado también otros típicos Estados Federales tales como Alemania y Canadá.

a) El sistema estadounidense

En primer lugar entonces, y teniendo en consideración la Constitución de 1787 de Estados Unidos, cabe señalar que la potestad tributaria está compartida entre el Gobierno Federal, los cincuenta Estados y las comunidades locales; la distribución del poder fiscal fue muy discutida al comienzo de la federación entre los que proponían un gobierno central fuerte y los partidarios de una gran descentralización. En la Constitución no se limitaron las funciones del gobierno central y se establecieron facultades para crear impuestos. El diseño institucional a su vez garantiza a los estados un nivel sustancial de autonomía por el cual gozan de libertad a la hora de decidir sus sistemas impositivos, aunque el gobierno federal puede conminarlos al cumplimiento de ciertas medidas mediante la advertencia de reducir las transferencias. Los Estados

Unidos han mantenido su inclinación hacia las asignaciones condicionadas, mutando no obstante desde un federalismo dual a un “federalismo cooperativo”, tal la denominación que le asignara Grodznis Morton, al modelo en el cual la distribución del poder entre el nivel nacional y los niveles inferiores es heterogéneo.

b) Alemania

En el ejemplo alemán, por otro lado, el sistema está atravesado por el principio constitucional de “lealtad federal”, que se ha desarrollado a lo largo de todo el proceso del constitucionalismo; desde la Constitución del II Reich alemán de 1871 y la Constitución de Weimar hasta la actual Ley Fundamental de Bonn de 1949. Éste se manifiesta a través de un precepto de respeto entre los *länder* (estados locales) que deben rendir a las disposiciones federales en la materia y; la Federación (*Bund*) que está obligada a escuchar y a hacer participar a cada uno de los anteriores, de tal forma que el Estado no puede fijar políticas fiscales sin que exista la cooperación y la confianza mutua en una suerte de atención de intereses recíprocos que manifiesta la cooperación federal. Este principio exige que ya sea la Federación o los estados locales “deban respetar de manera razonable en el ejercicio de sus competencias el interés común del Estado Federal y los intereses de los *länder*”, señala el Tribunal Constitucional Alemán.

Alemania ha evolucionado descentralizando la recaudación, pero reservando al Estado federal la legislación tributaria. Señala la doctrina alemana que en la actualidad y en la práctica, es interesante advertir el desplazamiento del federalismo hacia el lado del *Bund* en un pequeño detrimento de las competencias de los *länder*.

c) Canadá

En Canadá, a diferencia de otros países, la Constitución no es totalmente escrita. La Norma Fundamental sancionada en 1867 ha sido la base para sentar las pautas de la que rige actualmente. El federalismo es una de las columnas del sistema jurídico político del sistema, que tiene características de flexibilidad y descentralización. La Constitución organiza el modelo de contribuciones y el gobierno federal ejerce el poder de imposición reservándolo para sí, en tanto las provincias sólo pueden hacer uso de ésta de manera directa dentro de sus jurisdicciones. Los impuestos indirectos son cobrados de manera concurrente, ya sea por parte del gobierno federal como por las provincias.

Canadá tiene instrumentado un sistema de transferencias intergubernamentales de recursos, que articula las necesidades de las provincias en su conjunto, y las de aquellas con menor capacidad fiscal en particular. Estas transferencias son realizadas mediante acuerdos fiscales entre el gobierno federal y las provincias. Se observa también, que ha reforzado su sistema de asignaciones muy cercano a la participación, y al modelo de federalismo cooperativo como antagónico al de federalismo que expresa tensión o confrontación entre las jurisdicciones.

§ 5. La doctrina

Es cierto que el canadiense Richard Bird –considerado uno de los mayores expertos del mundo en federalismo fiscal a propósito de una visita al país– denominó a nuestro sistema de organización fiscal como “un laberinto”. Pero también es cierto que el federalismo ha transitado distintas etapas de acuerdo a la dinámica de cada uno de los Estados tal como hemos analizado, y Argentina no escapa a la transformación del mismo. De un recorrido por la normativa constitucional, se advierte el pasaje del federalismo dual proveniente de su fuente directa norteamericana, expresado en el principio de distribución de competencias y recursos (Décima Enmienda de la Constitución Norteamericana y art. 121 de la Constitución Nacional) al federalismo de cooperación que hace pie en el status constitucional que hoy tiene la ley convenio sobre coparticipación federal de impuestos.

Recordemos lo que a tenor de la Convención del año 1994, el miembro informante del dictamen de la mayoría de la Comisión de Redacción en los despachos originados en las comisiones de Competencia Federal y del Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal referidos a los dictámenes números 4, 6, 12, 13, 25, 26, 27 y 28 que finalmente quedaron expresados en la Ley Fundamental, concluye: “La inserción constitucional del régimen de coparticipación reconoce sucintamente varios fundamentos: ajustar el texto constitucional normativo constitucional a una práctica de distribución fiscal que desde hace aproximadamente seis décadas se ha consolidado en el país, eliminando de esta manera una situación de incertidumbre jurídica; conferir racionalidad a la administración y distribución de recursos financieros y fiscales entre las distintas jurisdicciones; estructurar un espacio institucional de concertación federal desde donde se diseñe, en un marco de participación igualitaria, la matriz tributaria y la pauta distributiva de los fondos que se recauden; superar los inconvenientes que genera un sistema rígido de separación de fuentes tributarias; beneficiar al contribuyente individual, disminuyendo la presión fiscal global y reduciendo los costos de percepción, fundamentalmente dando posibilidad a las provincias chicas de poder compartir la recaudación de otras provincias; favorecer a los estados provinciales más pobres, que permite su subsistencia en este momento”.

Los objetivos del nuevo federalismo están trazados y receptados en la Constitución. Corresponde ahora mantener el federalismo de concertación ya establecido para andar por su camino.

SECRETARIO DE LA COMISIÓN

D. Antonio Martín Fraga Mancini

ASESORA TÉCNICA JURÍDICA

Dra. María Eugenia Donadío¹

CONTACTO:

(011) 2822-3000 int. 3687 / 3689

coparticipacion@senado.gob.ar



¹ Abogada. Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Buenos Aires. Especialista en Justicia Constitucional y Procesos Constitucionales por la Universidad de Castilla-La Mancha. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional