

REFORMA TRIBUTARIA Y DE LA COPARTICIPACION FEDERAL

Propuesta del Centro de Estudios del Futuro Argentino



Año 2008



FUTURO ARGENTINO
CENTRO DE ESTUDIOS DEL FUTURO ARGENTINO

REFORMA TRIBUTARIA Y DE LA COPARTICIPACION FEDERAL

Año 2008



www.futuroargentino.com.ar

Centro de Estudios del Futuro Argentino

Montevideo 1985, piso 11° - 62, Buenos Aires – C 1021AAG

Teléfono: 4815-8585

info@futuroargentino.com.ar

www.futuroargentino.com.ar

PROPUESTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS DEL FUTURO ARGENTINO

La crisis del campo hizo posible, como una cuestión colateral, que la gente se entere del abusivo aprovechamiento fiscal del gobierno nacional en desmedro de las provincias. En efecto, la devaluación del 2002 hizo espacio para introducir fuertes derechos de exportación o “retenciones”. El aumento de los precios agrícolas en el mundo generó luego aún más espacio, que no fue desperdiciado por el fisco. La recaudación de las retenciones no ingresó al sistema de coparticipación federal, por lo tanto todo aumento no sólo quedó en su totalidad en beneficio del gobierno nacional, sino que además, al afectar las utilidades privadas de la cadena agroindustrial, redujo la recaudación del impuesto a las Ganancias, el que sí se coparticipa con las provincias. De esa manera se creó un sistema de captación de mayores recursos que dejó afuera y perjudicó a los gobiernos provinciales. El federalismo quedó así de hecho, destruido.

Antes de esos 120 días del conflicto muy pocos tenían conciencia de esta situación en perjuicio de los gobiernos provinciales. Hasta entonces ésta era una cuestión de conocimiento limitado a los ámbitos especializados de la contabilidad pública y del gobierno. Hoy se ha despertado una conciencia de la necesidad de introducir correcciones al régimen de coparticipación federal de impuestos.

Hoy las provincias están entrando en serias dificultades financieras. No han tenido, como los tuvo el gobierno nacional, recursos abundantes, no obstante también casi todas ellas han sido dispendiosas. En su conjunto en los últimos seis años las provincias aumentaron en más de medio millón su cantidad de empleados públicos. Córdoba y Buenos Aires muestran hoy los mayores déficit.

Uno de los grandes objetivos de la Argentina deberá ser el restablecimiento del federalismo tal como lo concibieron los constructores de nuestra organización nacional. El régimen impositivo juega un rol clave en esta cuestión. La Constitución de 1994, en sus disposiciones transitorias, impuso al Congreso Nacional la responsabilidad de sancionar un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos antes de finalizar 1996. No se hizo ni en ese plazo ni hasta ahora y parece imposible que se lo haga si el debate se centra en que cada parte, la Nación y las 24 provincias, pugnen por una porción mayor de la torta. En el contexto de recursos fiscales siempre escasos esa ecuación no tiene solución. Si alguien gana otro pierde y nadie quiere perder. Por eso es que hay que cambiar fundamentalmente el enfoque buscando esencialmente alinear los intereses de los gobernantes con los del país. Que el sistema haga funcionar correctamente los premios y castigos.

La propuesta

Hace casi 80 años las provincias delegaron en el gobierno nacional gran parte de sus potestades tributarias para aprovechar la mejor organización del gobierno central para recaudar, con la condición de que lo recaudado en cada territorio provincial retornara a la gobernación respectiva. Antes de ese cambio y como lo establecía la Constitución Nacional, el gobierno nacional sólo contaba con los derechos de aduana y con la renta de correos. Con posterioridad al primer intento de coparticipación de tipo devolutivo, el sistema se modificó introduciendo criterios redistributivos. El gobierno nacional fijó un porcentaje que guardaba para sí (distribución primaria) y el resto se distribuía a las provincias, pero según coeficientes que tenían en cuenta la población, la extensión territorial y el menor desarrollo relativo (distribución secundaria). Con el tiempo el sistema llevó gradualmente a una mayor sujeción fiscal de las provincias a la nación y a la desaparición de una regla esencial de la buena administración: el que gasta debe ser el que recauda. Esto último es lo que

se llama correspondencia fiscal. Su ausencia ha alentado un permanente crecimiento del gasto público y una relación crónica de conflicto y dependencia entre provincias y gobierno nacional.

Nuestro **Centro de Estudios del Futuro Argentino** apoya una propuesta de reforma basada en la transformación de la coparticipación vertical entre gobierno nacional y provincias, por otra de tipo horizontal entre las mismas provincias. De esta forma se mejorará la correspondencia fiscal. Las provincias deberán ser en su conjunto responsables de recaudar los impuestos necesarios para cubrir la totalidad del gasto conjunto de nivel provincial del país. Esto es posible devolviendo potestades tributarias a los gobiernos provinciales de manera de retener para el nacional sólo el cobro de impuestos que aporten lo que su gasto requiere. La redistribución de las potestades tributarias en los distintos niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal, se establecerá en función del carácter y la facilidad de recaudación y de control territorial de cada impuesto. De esta forma el gobierno nacional se limitará a recaudar ciertos impuestos para cubrir estrictamente lo que gasta y lo mismo sucedería para el conjunto consolidado de las provincias.

La correspondencia fiscal plena (cada provincia recauda lo suyo) tendría el severo inconveniente de dejar de lado el efecto redistributivo del actual régimen y produciría una reducción imposible desde el punto de vista político, económico y social, para las provincias menos desarrolladas. La propuesta es la de no alterar en la implementación del cambio, los montos recibidos por cada provincia y por la Nación actualmente con el sistema vigente, introduciendo en el nuevo régimen un fondo de redistribución horizontal entre provincias al cual cada una de ellas aportaría el producido de alguno de los impuestos. A partir de la estructura inicial de porcentajes de distribución que resulte, éstos se mantendrán luego inalterados y todo aumento del gasto de una provincia que supere lo que le toque, tendrá que tener como contrapartida un aumento de sus propios recursos impositivos. El endeudamiento de las provincias debería estar estrictamente limitado. Esto quiere decir que si un gobernador desea ganar el rédito político de un aumento del gasto, deberá también enfrentar el costo político de aumentar sus impuestos. Ya no habría razón para el desgastante peregrinar de los gobernadores por la Casa Rosada tratando de resolver sus faltantes financieros. Un consejo federal que audite el fondo de redistribución horizontal permitirá un control mucho más eficaz entre los mismos gobernadores.

Manuel A. Solanet
Presidente del Centro de Estudios del Futuro Argentino
Septiembre de 2008

**REFORMA TRIBUTARIA
Y DE LA COPARTICIPACIÓN
FEDERAL**

PORQUÉ ES NECESARIA UNA REFORMA TRIBUTARIA

El desequilibrio fiscal ha sido una constante a lo largo de la historia argentina. Eso ha traído graves consecuencias para la economía del país, ya que las diversas formas de cubrir el déficit fiscal del Estado mediante emisión monetaria e inflación, sobre-endeudamiento, confiscaciones de depósitos, licuaciones de pasivos, devaluaciones y defaults, han culminado en severas crisis económicas. La última es la que se padeció en los años 2001 y 2002. Esta tendencia a sufrir sucesivas crisis ha dejado hondas secuelas en la población: exclusión social, desempleo y empleo en negro, problemas de vivienda, pérdida de ahorros, quiebra de empresas, bancos y de negocios, baja calidad institucional y de servicios esenciales, entre ellos la salud y la educación pública.

El Estado, en sus tres niveles –nacional, provincial y municipal- ha desatendido sus funciones básicas debido a su incapacidad de gestión, de contralor o auditoría, y a la corrupción. Los sucesivos gobiernos siempre han encontrado la manera de gastar más pero nunca de gastar mejor. El actual sistema de coparticipación lleva a los estados provinciales y municipales a negociar con el estado nacional el envío de fondos para atender sus gastos e inversiones, y otorga a éste un manejo discrecional de cuantiosos recursos en forma centralizada y electoralista.

El nivel de imposición es alto para los que pagan impuestos, al tiempo que existe un alto grado de evasión. Además las distintas administraciones han echado mano a impuestos excepcionales y distorsivos, como las retenciones a las exportaciones, la renta presunta o el impuesto al cheque, que con el tiempo se transformaron en casi permanentes. Pasada la emergencia que los justificó, sirvieron luego para mantener un gasto público ineficiente y excesivo.

El sistema vigente perjudica al ciudadano y puede administrarse de otra forma sin que eso implique un mayor pago de impuestos. Más aún, pagando lo mismo podrá recibir mejores servicios, no resignará ningún derecho laboral ni social y logrará que los gobiernos provinciales y municipales asuman la responsabilidad de administrar fondos propios y equilibrar sus cuentas, en pleno ejercicio del federalismo consagrado en la Constitución Nacional. Los gobernadores e intendentes podrán de ese modo atender las necesidades locales y programar inversiones sin depender de la voluntad política del Poder Ejecutivo Nacional. Como contrapartida deberían pagar los costos políticos de aumentar el gasto, pues en tal caso tendrían que aumentarles los impuestos a sus votantes, explicarles sus destinos y rendir cuentas de su empleo.

En la propuesta que presentamos, el gobierno central recaudaría sólo lo necesario para solventar su estructura y financiar los gastos de nivel federal. La clave para el éxito de las reformas que proponemos es complementarlas con las reformas política y administrativa del estado, que disminuyan y eliminen las ineficiencias y la corrupción, combatan el clientelismo político y permitan que se cubran los cargos públicos con técnicos y profesionales por concurso.

Los objetivos de la política tributaria

Un sistema impositivo debe cubrir varios objetivos, algunos de ellos contrapuestos entre si:

- a. Debe permitir una recaudación suficiente para cubrir el gasto del Estado, teniendo en cuenta lo que pudiera financiarse con endeudamiento o bien lo que se necesitara adicionalmente para reducir el endeudamiento, situación que lamentablemente sigue teniendo relevancia;*
- b. No debe alterar una utilización eficiente de los recursos. En otras palabras, debe interferir lo menos posible en el funcionamiento del mercado y en la correcta asignación de recursos por medio de sus mecanismos;*

- c. *El sistema impositivo debe propender a una distribución más equitativa de la riqueza;*
- d. *Se debe facilitar la recaudación y dificultar la evasión.*

A estos cuatro atributos clásicos debe agregarse una quinta condición aplicable a cualquier decisión sobre cambios en la estructura tributaria. Es la de evitar la inseguridad jurídica que ocasionan los propios cambios. Cuando un país modifica frecuentemente sus impuestos, altera la situación económica de quienes han invertido previamente y crea una inseguridad y desaliento a los futuros inversores. Este efecto es muchas veces olvidado por los especialistas afectos a proponer cambios basados en objetivos inmediatos que no siempre tienen en cuenta ese y otros perjuicios. La Resolución 125 que provocó la protesta del campo es un buen ejemplo al respecto.

No debe, por lo tanto, perderse de vista la situación presente de la Argentina cuando se analizan los cambios en el régimen tributario. Existen hoy algunos elementos determinantes de las posibilidades de crecimiento futuro. La inseguridad jurídica y la insuficiencia de la inversión privada son algunos de ellos. La fuerte evasión es otro. El todavía alto desempleo –más el empleo en negro- y la deficiente distribución del ingreso completan la lista de los males más acuciantes.

La evasión configura además una fuerte inequidad. Los que cumplen deben enfrentar alícuotas impositivas nominalmente altas debido a que deben pagar por los que no cumplen. Los impuestos al consumo que no son evadibles por el consumidor recaen con mayor peso en las personas de menores ingresos, acentuando la inequidad social de la evasión. Cuando una persona de bajos ingresos compra alimentos o medicamentos paga el mismo impuesto que otra de altos ingresos, independientemente del monto de la alícuota (algunos bienes tributan el 21%, otros el 10,5%, etc.).

Resulta claro por lo tanto que los rasgos actuales de la economía argentina llevan a priorizar algunos de los objetivos del régimen tributario sobre otros. La propuesta del Centro de Estudios del Futuro Argentino contempla:

- *Reducir las reformas y los cambios impositivos para afectar al mínimo la seguridad jurídica, la inversión y la creación de empleo.*
- *Realizar sólo aquellos que son indispensables para mejorar la estructura tributaria e implementarlos de manera gradual.*
- *Reducir prioritariamente los impuestos al trabajo para alentar el empleo, preservando los derechos de los trabajadores.*
- *Producir la mayor simplificación posible para facilitar el cumplimiento fiscal por parte de los contribuyentes y contribuir al combate contra la evasión.*
- *Introducir un cambio en la relación fiscal entre el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales, según se describe más adelante.*

Las reformas en el campo tributario

Las principales reformas comprenderían:

1 - Reducción gradual y eliminación en un plazo determinado, de los derechos de exportación (retenciones), teniendo en consideración la importancia del equilibrio de las cuentas públicas al momento de diseñar el cronograma de reducción.

2 - Reducción gradual de la alícuota del impuesto a las Transacciones Financieras (impuesto al cheque). Con una alícuota pequeña se contemplará su mantenimiento como pago a cuenta de otros impuestos, como un instrumento de reducción de la evasión.

3 - Reducción de los impuestos al trabajo. La tributación del trabajo en relación de dependencia se debiera limitar a los aportes personales para jubilaciones y seguro de salud y el aporte patronal para asignaciones familiares. El resto de los programas se debería financiar por Rentas Generales. Reemplazo del actual sistema de seguro de desempleo por otro de ahorro previo y capitalización basado en un aporte de 2,5% del salario a cargo del empleador. No se reducen mediante estos cambios los beneficios del trabajador o del desempleado, sólo varía la forma de financiarlos.

4 - Rápida eliminación del Impuesto a los Sellos en las jurisdicciones donde aún subsiste.

5 - Sustitución del Impuesto a los Ingresos Brutos según dos alternativas posibles: a) por un impuesto a las ventas de bienes y servicios de consumo final; o bien b) por un IVA provincial con la simultánea reducción del IVA nacional.

6 - Entrega a las provincias de la potestad tributaria en su territorio sobre el Impuesto a la Transferencia de Combustibles, los Impuestos Internos, el impuesto a las Ganancias de Personas Físicas y el impuesto a los Bienes Personales. En estos dos últimos casos de las personas domiciliadas en la correspondiente provincia.

7 - Revisión de los gastos tributarios (es el monto en términos de recaudación perdida por las excepciones y regímenes promocionales).

8 - Mantenimiento del criterio de progresividad, pero con reducción de la alícuota en el impuesto a los bienes personales.

Las medidas 5 y 6 formarían parte de la reforma del régimen de Coparticipación Federal de Impuestos por la que se devolverían potestades tributarias a las provincias y se suprimirían las transferencias desde la Nación.

Es importante destacar que los cambios en la estructura impositiva deben hacerse en un marco de estabilidad y en forma gradual. El eje debe centrarse en reducir los impuestos “parche” y distorsivos, pero teniendo en cuenta que hoy son importantes para mantener un superávit fiscal. O sea, su reducción y eliminación debe ir acompañada de una reforma administrativa que logre una disminución del gasto por mayor eficiencia en el uso y eliminación de la corrupción. Así, al eliminarse los impuestos distorsivos, el mantenimiento del equilibrio o superávit fiscal no provendrá de una reducción del monto destinado a gasto social (salarios, jubilaciones, seguros de desempleo, planes sociales, educación), sino por los motivos señalados. Lo que se eliminará es la burocracia innecesaria, los privilegios, la incorrecta asignación de recursos y la corrupción.

La reforma de la Coparticipación Federal

Los acuerdos para la reforma constitucional de 1994 establecieron claramente un plazo hasta la finalización de 1996 para modificar el actual régimen de coparticipación federal de impuestos. Este plazo no fue cumplido y no se ha logrado hasta hoy. La cuestión cobra una indudable importancia dada la débil situación fiscal de las provincias. Su gravedad es hoy evidente y un compromiso de fuertes reducciones en el gasto improductivo e innecesario debe abarcar a los gobiernos provinciales y municipales. Todos ellos son parte de la Nación y deben apoyar la solución del problema. Seguramente así desearían hacerlo, pero la actitud de los gobernadores ha sido tradicionalmente la de

presentar un frente unido ante el gobierno nacional, resistiendo cualquier intento de reducir los fondos coparticipados. Esa misma actitud se observa en los legisladores nacionales, que frente al conflicto de intereses entre la Nación y sus provincias, privilegian su pertenencia provincial. La naturaleza del régimen de coparticipación federal de impuestos es la que determina esos comportamientos y un permanente conflicto institucional. Los incentivos para actuar de esta manera están desalineados con el interés general del país. El gobierno nacional tampoco muestra vocación a realizar cambios. Con el esquema actual realiza un manejo discrecional de los fondos – un uso político personal de “la caja” - premiando a gobernadores e intendentes que se adhieren políticamente.

En su conjunto el gasto provincial está financiado en más de un 60% con fondos transferidos por la Nación y más de dos tercios de las provincias reciben una proporción que excede el 70% de su gasto. Para cualquier gobernador hasta ahora ha sido políticamente más redituable acrecentar los fondos recibidos de la Nación (si se los envían), que ponerle más presión tributaria a sus propios ciudadanos. De la misma manera, cualquier gobierno provincial tiene pocos incentivos para facilitarle a la AFIP el control de la evasión en su territorio, ya que todo impuesto nacional evadido queda en un 100% dentro de la provincia, mientras que si es recaudado sólo vuelve en una proporción mucho menor.

La propuesta propone lograr correspondencia fiscal a nivel jurisdiccional. Esto quiere decir que las provincias deberán ser en su conjunto responsables de recaudar los impuestos necesarios para cubrir en su conjunto la totalidad del gasto provincial. Esto es posible devolviendo potestades tributarias a los gobiernos provinciales de manera de retener para la Nación sólo el cobro de impuestos que aporten lo que su gasto requiere. La distribución de las potestades tributarias en los distintos niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal, se establecería en función del carácter y la facilidad de recaudación y control de cada impuesto.

Las provincias recaudarían los impuestos que actualmente disponen, sustituyéndose el Impuesto a los Ingresos Brutos por un Impuesto a las Ventas Finales de Consumo (alternativa “a”) o un IVA provincial (alternativa “b”). Si se optara por esta última alternativa, la base de recaudación del IVA sería la misma en Nación y provincias, lo que facilitaría la fiscalización. El Impuesto de Sellos se suprimiría donde aún no se lo haya hecho.

Se devolvería a las provincias la potestad de recaudar el impuesto a las Ganancias a personas físicas, el impuesto a los Bienes Personales, el impuesto a la Transferencia de Combustibles y los Impuestos Internos. En jurisdicción nacional quedarían el impuesto a las Ganancias de personas jurídicas; el Impuesto al Valor Agregado; y los impuestos al comercio exterior. La alícuota del IVA debería reducirse dando espacio a un aumento del impuesto a las ventas finales de consumo, que sería de recaudación directa provincial. Esta reducción y el correspondiente aumento permitiría calibrar la distribución Nación-provincias para empalmar la situación actual. Se debería lograr que el gobierno nacional recaude lo mismo que hoy le deja la distribución primaria de fondos de la Coparticipación Federal, más los que hoy no coparticipa, incluyendo los derechos de exportación (retenciones), que deberían gradualmente suprimirse. Lo mismo sucedería para el conjunto consolidado de las provincias.

Fondo de Redistribución de Recursos (FRR)

La correspondencia fiscal plena (cada provincia recauda lo suyo) no es alcanzable ya que tendría el severo inconveniente de dejar de lado el efecto redistributivo que el actual régimen logra al asignar los fondos mediante fórmulas que consideran las mayores necesidades de las provincias más pobres. Esto se resolvería mediante el Fondo de Redistribución de Recursos (FRR) al cual aportarían las provincias el producido de alguno de los impuestos, por ejemplo el impuesto a los combustibles. El

criterio de redistribución del Fondo será aquel que permita que no se altere cuantitativamente la actual situación en el inicio del nuevo sistema. El cambio de la estructura impositiva no implicaría un déficit para las provincias más pobres, ya que se reemplazaría la coparticipación por el sistema de redistribución horizontal entre provincias mediante el FRR, sin variar lo que recibe cada una con el régimen vigente. A partir de esta estructura de distribución que se mantendrá inalterada, todo aumento del gasto de una provincia por encima de lo que reciba, tendrá que tener como contrapartida un aumento de sus propios recursos impositivos.

El endeudamiento estaría estrictamente regido por reglas macrofiscales que la misma ley deberá establecer. Esto quiere decir que si un gobernador desea ganar el rédito político de un aumento del gasto, no podrá hacerlo mediante endeudamiento y deberá también enfrentar el costo político de aumentar sus impuestos.

Se crearía el Organismo Fiscal Federal (OFF), con representación de todos los gobiernos provinciales, para supervisar la distribución de los fondos del FRR.

La enorme ventaja de un régimen de este tipo sería la supresión del crónico conflicto Nación-provincias, el correcto alineamiento de incentivos para reducir y hacer más eficiente el gasto público, un mejor control de la evasión y la creación de un más efectivo control horizontal entre las propias provincias.

Reglas macrofiscales para las provincias

La insolvencia fiscal de las provincias implica una importante inconsistencia intertemporal, la cual es resultado de la falta de correspondencia temporal entre el déficit y el gasto público y su fuente extrema de financiamiento: la deuda.

Cuando se financia gasto público con deuda, se trasladan los costos de financiamiento hacia las futuras generaciones y los costos políticos hacia los gobernantes del futuro. Es decir, las generaciones presentes perciben una transferencia de recursos de parte de las generaciones futuras, que deberán afrontar mayores impuestos o percibirán menos servicios en el futuro.

La inconsistencia intertemporal se corrige con reglas macro fiscales que se constituyen en restricciones intertemporales y permanentes sobre la política fiscal. En este sentido deberían introducirse dos reglas macrofiscales: una imponiendo un límite a la deuda pública total de cada provincia y otra estableciendo un límite al gasto público total de cada una.

Es importante que la regla macrofiscal de la deuda pública provincial se establezca como una proporción de los ingresos totales y no del PBI geográfico, ya que de este último no se cuenta con una disponibilidad anual de los datos.

En segundo lugar, el denominador de la relación (recursos provinciales totales) tenderá a crecer con la tasa de crecimiento potencial del Producto, por lo cual en el largo plazo la regla le fija al crecimiento de la deuda provincial una trayectoria vinculada al crecimiento del PBI potencial.

El gasto público total anual de cada una de las 24 jurisdicciones provinciales no debería superar el 100% de los recursos totales anuales de la jurisdicción provincial a partir de la fecha sanción del nuevo régimen. De esta manera, al fijar un gasto público provincial máximo relacionado con los recursos provinciales totales, se exige superávit fiscal. Por consiguiente se vincularía, en el largo plazo, la trayectoria temporal del gasto público con la tasa de crecimiento del PBI potencial.

A fin de estimular una actitud anticíclica en el gasto público provincial, se debería establecer que el gasto público total provincial anual debe ser inferior al gasto público provincial anual del año anterior más una proporción del gasto público permitido del año anterior que no fue erogado.

*

ANEXO:

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA REFORMA PROPUESTA DEL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN

La determinación de la viabilidad constitucional de la reforma propuesta requiere:

- 1) *Determinar si la coparticipación de las contribuciones del art. 75 inc. 2 párrafo 1 de la Constitución Nacional es obligatoria o potestativa.*
- 2) *Precisar el alcance de ciertos trámites y condiciones dispuestos para la sanción de leyes convenio y la adhesión a las mismas por las provincias.*

1. Antecedentes.

En 1934 la ley 12.139 unificó los impuestos internos y estableció a su respecto un régimen de coparticipación, buscando superar los problemas de superposición tributaria. Otros impuestos fueron luego sometidos a sistemas análogos. En 1973 la ley 20.221 unificó en un solo régimen a la generalidad de los impuestos coparticipados, manteniendo su vigencia mediante sucesivas prórrogas hasta el 31-12-1984. Luego, aún sin ley, dichos impuestos siguieron coparticipándose “por acuerdo tácito” hasta que en 1988 fue sancionada la ley 23.548 vigente hasta hoy.

En 1994 la Constitución Nacional incorporó la coparticipación a su texto como método o instrumento para distribuir contribuciones de concurrencia provincial y nacional pero recaudadas exclusivamente por la Nación, fijando las pautas al respecto. La cláusula constitucional transitoria sexta, dispuso que “Un régimen de coparticipación conforme a lo dispuesto en el inc. 2 del art. 75 y la reglamentación del organismo fiscal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996”. Este mandato constitucional permanece incumplido.

Juzgada por sus efectos, suele afirmarse que la coparticipación ha dañado nuestro federalismo. Se sostiene que “ha creado un Estado más unitario que el anterior, pues la Constitución de 1853-60 proporcionaba recursos financieros a las provincias que les permitían gran autonomía en su desarrollo. Mediante la coparticipación se instauró un régimen más centralizado que debilitó económica y financieramente aún a las provincias más ricas. Las colocó en un estado de verdadera y lamentable dependencia”. (Pérez Guilhou: “Derecho Constitucional de la Reforma de 1994”, Depalma, 1995, 49); “Las provincias se encuentran cautivas de un régimen que acusa notorios desvíos que desnaturalizan la esencia del federalismo...”. Spisso, “Derecho Constitucional Tributario”, Depalma, 2000, 26, 215: A estas críticas se suman otras relativas a falta de equidad, favoritismo, conflicto de intereses, politización, presiones e ilegalidades en la instrumentación y aplicación del sistema.

La necesidad de revertir la situación nos lleva a proponer la descentralización de potestades tributarias hacia las provincias, la sustitución del régimen de coparticipación vigente por otro organismo de redistribución regional, el otorgamiento de incentivos (e incluso la aplicación de sanciones) a las provincias, según sea su desempeño fiscal, y la puesta en vigencia de reglas macrofiscales provinciales, complementarias de la legislación nacional.

La viabilidad legal de estas políticas depende, desde luego, de que la Constitución no las excluya o prohíba. Entendemos que no lo hace. Por el contrario coparticipar o no coparticipar impuestos, en los

términos de la Constitución de 1994, se encuentra autorizado libremente y no ha devenido, en ningún caso, obligatorio.

En segundo lugar nos ocuparemos de algunas disposiciones constitucionales referidas a la obligatoriedad de seguir el método de las leyes convenio en los casos en que el Congreso disponga coparticipar ciertas contribuciones.

2. La coparticipación prevista en el art. 75, inc. 2, párrafo 1 es potestativa y no obligatoria.

Fundamos este criterio en las siguientes razones:

a) El texto de la Constitución:

Según Dalla Vía (*"Derecho Constitucional Económico"*, Abeledo-Perrot, 1999, p. 590) "La Constitución no establece que los recursos del art. 75 inc. 2 se "deban coparticipar" sino que, por el contrario, afirma que los mismos "pueden coparticiparse" tal como lo sostiene un sector de la doctrina.

"Son coparticipables" significa "son susceptibles de coparticipación", es decir que las contribuciones "pueden o no, coparticiparse". Son palabras claras que no establecen una regla imperativa, sino que existen dos posibilidades.

No se trata de semántica, sino de asumir el sentido de la Constitución según sus propios términos. Esta es la primera regla de interpretación. "Las palabras de la Constitución están allí, (en su texto), legibles y accesibles a cualquiera" y esto es "lo primero que hacen los jueces al indagar el sentido de una norma, de la cual no pueden apartarse sino en caso de oscuridad". (Sagües *"La interpretación judicial de la Constitución"*, Depalma, 1998, p.p. 65 y s.s.).

También se ha dicho: "Las palabras que emplea la Constitución deben ser entendidas en su sentido general y común. En ningún caso ha de suponerse que un término constitucional es superfluo o está demás, sino que su utilización obedeció a un designio preconcebido de los autores. (Linares Quintana, *"Reglas para la interpretación constitucional"*, Plus Ultra, 1988, 65). En consecuencia, según el texto de la Constitución, los impuestos del art. 75 inc. 2 C.N. no son de coparticipación obligada sino potestativa del Congreso Nacional.

El Dr. Bulit Goñi ha sostenido lo contrario, (*"La Ley"*, 1995-D-983). Para él, "en primera impresión...las palabras "son coparticipables" indicarían que la coparticipación ha sido consagrada como autorización y no como obligación", es decir que aquellos gravámenes "podrían ser coparticipables o no". Sin embargo Bulit Goñi señala después que las expresiones usadas en otros párrafos del inciso 2 "no dejan dudas sobre la obligatoriedad del régimen". Señala las siguientes: "instituirá regímenes", "garantizando la automaticidad", "la distribución será equitativa", "la ley tendrá origen en el Senado", "no podrá ser modificada", etc.

Afirmar que para nuestra Constitución la coparticipación es potestativa no contradice las reglas señaladas por Bulit Goñi. Dichas reglas son ciertamente obligatorias pero sólo respecto de las contribuciones que el Congreso ha resuelto coparticipar y que, en consecuencia, deben someterse al régimen de las leyes convenio. En cambio no se aplican a las contribuciones que no se coparticipan.

La Constitución no establece un sistema único y por completo abarcativo. Las contribuciones del art. 75 inc. 2 serán coparticipadas, o no, en todo o en parte, según lo resuelva el Congreso. Las provincias recuperarán, o no, el ejercicio directo de todas o parte de sus atribuciones de imposición y

recaudación. Las alternativas previstas por la Constitución surgen de una interpretación literal, objetiva y sistemática de su claro texto.

Concluye diciendo Bulit Goñi: “Entiendo que hubiese sido recomendable que el primer párrafo del inciso 2, dijese, “serán coparticipados” en lugar de “son coparticipables”. No ha ocurrido así y la regla consagrada es explícita.

b) La congruencia entre la coparticipación potestativa y nuestra organización federal:

El Congreso Nacional argentino sanciona sus leyes por el sistema democrático de la decisión mayoritaria, requiriéndose a veces -como en el caso- mayorías especiales. Ninguna ley, desde luego, requiere la unanimidad de los votos de todos los diputados ni de todos los senadores miembros de la Cámara donde se encuentran igualitariamente representadas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Nuestro federalismo conforme a su naturaleza se estructura en una Constitución y no en un pacto. El gobierno nacional tiene órganos que expresan la voluntad de la Federación como totalidad. En la esfera de sus competencias dichos órganos poseen autoridad directa sobre los estados provinciales y sobre sus habitantes. Las provincias argentinas no son estados soberanos ni tienen poder de veto sobre las decisiones del Congreso sino que son estados miembros de una Federación. Nuestra organización federal no es congruente con la obligatoriedad de la coparticipación porque esta última deriva hacia una suerte de poder de veto de cada autoridad provincial sobre el contenido y los efectos de las leyes del Congreso, con indeseables alternativas de gran conflictividad. Existen algunas opiniones según las cuales las leyes de coparticipación deben ser aceptadas “por la totalidad de las provincias”, es decir supeditando su eficacia a una aceptación unánime, cuestión que luego analizaremos.

Si la coparticipación fuese obligatoria y la aceptación de las leyes respectivas debiese ser unánime se habría injertado en nuestra organización federal un rasgo impropio de la misma al admitir que, como en una Confederación, los estados miembros pudieran rechazar la decisión mayoritaria. No se concibe que por simple vía de interpretación puedan introducirse deformaciones de tal entidad en nuestra Constitución.

3. El resultado de la interpretación.

Para Dalla Vía “el sistema federal fiscal no se agota en la Ley de Coparticipación”. Añade este autor un argumento de finalidad o resultado señalando que es necesario “atender a las necesidades de un federalismo real”. Fortalecer a las provincias puede requerir, en diversa medida, que ellas recuperen el ejercicio de sus propios poderes de imposición y recaudación. Observa también dicho autor que, aún fuera de los incisos 2 y 3, la Constitución autoriza al Congreso (art. 75 inc. 9) para “acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias...”. Señala que se trata de otra excepción a la coparticipación fiscal.

La coparticipación es un método, un instrumento y no una sustancia ni un fin en sí mismo. En su momento fue adoptada por razones de conveniencia y no para convertirse sesenta años después en una forma rígida, sin alternativas, mientras que la evolución material y de las ideas aconsejan el empleo de nuevos y mejores instrumentos. La Nación y las provincias pueden coparticipar todos, parte o ninguna de las contribuciones indicadas, si sus legítimos representantes políticos así lo resuelven, no existiendo obstáculo en el texto de la Constitución.

Es necesario optimizar el desempeño de nuestras instituciones financieras y fiscales adecuándolas en base a la experiencia de la crítica situación actual.

La interpretación que hemos procurado desarrollar no es la única. Suele afirmarse sin mayor análisis que la coparticipación es obligada y que la Constitución Nacional viene de consagrar el derecho de las provincias a participar de todos los impuestos nacionales. Por ejemplo, sostiene Spisso que la reforma constitucional ha reconocido “el derecho de las provincias a participar en la distribución de los impuestos nacionales, derecho que anteriormente la Nación podía negar o desconocer, recurriendo al arbitrio de denunciar la ley convenio o bien no formalizando un nuevo acuerdo al vencimiento del que se encontraba en curso de ejecución” (Spisso, op.cit., 200). Sin embargo, lo que ha hecho la Constitución de 1994 ha sido superar el debate acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la coparticipación, autorizarla como potestativa y fijar pautas a las leyes convenio, para los casos en que ellas se utilicen.

Conviene agregar algo respecto de los derechos aduaneros que el art. 4 atribuye al Tesoro Nacional y que la Constitución no menciona como “coparticipables” en el art. 75 inc. 2 refiriéndose a ellos en el art. 75 inc. 1 C.N. Estos impuestos pertenecen a la Nación y su coparticipación no se encuentra dispuesta ni siquiera autorizada. No obstante, alguna doctrina sostiene que la Constitución no ha prohibido coparticiparlos y que, por lo tanto, es posible disponerlos así por ley. (Cafferata Nores, Ignacio y Porto, Natalia, “Coparticipación federal de impuestos”, 1999, p.p. 42, 141 y 154-155).

4. Las leyes convenio.

Nos referimos ahora a ciertas reglas que la Constitución establece, en cuanto a los trámites para la elaboración, sanción y adhesión, cuando ellas se utilicen.

El Artículo 75, inciso 2, párrafo 3 (C.N.) dispone: “Una ley convenio sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias instituirá regímenes de coparticipación...”. Y, en su párrafo 4 agrega: “La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias”.

Las leyes convenio son instrumentos en parte de naturaleza contractual porque las provincias, para participar en la distribución, “adhieren” a un régimen que otorga derechos e impone obligaciones a las partes. Las provincias pueden adherir o no, o bien denunciar el convenio al cual han adherido, opciones que han devenido escasamente posibles.

La adhesión provincial se expresa mediante leyes de sus respectivas legislaturas, que incluyen ciertos contenidos que las leyes convenio exigen. (Confrontar las leyes 12.139, 12.956, 14.390, 14.788, 20.221, 23.548). Esta última ley no menciona la denuncia del régimen pero es este un derecho incuestionable de las provincias. (Spisso, op. cit., 221).

Con estos antecedentes, la Constitución de 1994 introduce reglas que tienen por objeto favorecer la posición y/o participación de las provincias mientras se elabora el proyecto de ley convenio y también después de sancionado.

Con dicha finalidad el art. 75, párrafo 3, expresa: “Una ley convenio, sobre la base de acuerdos con las provincias instituirá...”. De esta manera se constitucionaliza cierta participación de las provincias en la preparación del proyecto de ley. Sin embargo no se precisa trámite concreto alguno. En consecuencia, no se innova demasiado sobre las existentes prácticas de consulta, las cuales incluían presumiblemente acuerdos, al menos entre los senadores, representantes de las provincias como estados federales. También refuerza la participación senatorial el párrafo 5 (art. 75, inc. 2, C.N.) cuando dispone que “La ley convenio tendrá como Cámara de origen al Senado”. Necesariamente los senadores de cada provincia deberán involucrarse en el proyecto de ley.

Es probable que, como señala Bulit Goñi (op. cit., 986), la frase “sobre la base de acuerdos con las provincias” favorezca el protagonismo de sus gobernadores, otorgándoles cierta mayor gravitación. La Constitución busca prevenir la sanción de una ley, carente de adecuada preparación, que pueda enfrentar a las provincias a un hecho consumado, dejándoles la simple opción de adherir o no”.

Según Pérez Hualde (“Coparticipación Federal de Impuestos en la Constitución Nacional”, Depalma, 1999, 63) la mencionada “base de acuerdos” no debe tomarse en tono excesivamente formal ya que la oportunidad y lugar para ellos podría ser el propio Senado de la Nación... el propio proyecto de ley convenio puede constituir -en los hechos- el acuerdo previo, o los principios de él, que la Constitución prevé de modo genérico y no formal”.

Por último, se dispone que la ley convenio sea sancionada por una mayoría especial, “la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara”, (art. 75, inc. 2, párrafo 4). Esta regla excluye la previa necesidad de acuerdos consentidos por todas las partes.

Aprobación de la ley convenio por las provincias.

La Constitución no requiere que ella lo sea por la totalidad de las provincias.

El art. 75, inc. 2, párrafo 4, dispone que “la ley convenio... será aprobada por las provincias”. La doctrina considera generalmente que el término “aprobación” no importa otra cosa que la tradicional “adhesión”, efectuada por ley de cada una de las provincias que adhieren. Esta expresión es jurídicamente más correcta que aprobación y mejor expresiva de la naturaleza del acto.

Pérez Hualde, sostiene que tal aprobación-adhesión debe ser de “todas las provincias”. Sin este concurso, agrega, “la ley convenio carece por completo de validez”. Según este autor “así surge del texto constitucional (porque) la ley convenio tiene naturaleza de tratado interprovincial y (porque) la coparticipación no solo consiste en una distribución de recursos, sino que implica necesariamente una transferencia de recursos de una provincia a otras”. (Pérez Hualde, op. cit., 70-71). Esta opinión merece graves reparos: La necesidad de la aprobación-adhesión unánime de las provincias no surge del texto constitucional. Expresamos ya que el Congreso sanciona sus leyes por mayoría, pero que ninguna ley, desde luego, requiere la unanimidad de los votos de todos los diputados ni de todos los senadores. Supeditar la eficacia de una ley sancionada por el Congreso nacional a la aprobación unánime de las provincias contradice nuestra Constitución, se aparta del federalismo consagrado por ella. Se trata, sí de la aprobación-adhesión por cada provincia que decide incorporarse al régimen, cuando este se utiliza. De otro modo se desconocerían los principios básicos de nuestro sistema federal. Nos remitimos aquí a lo ya expresado sobre el tema.

Si la Constitución exigiera que la “aprobación” de las provincias fuese unánime hubiera podido decir, por ejemplo: “la sanción de una ley convenio requiere que el Senado se expida por unanimidad”. Sólo de una manera clara y expresa podría incorporarse a la Constitución una excepción de tal magnitud a nuestro régimen federal. Desde luego, las provincias y el estado nacional, deberán procurar que la adhesión de las provincias a las leyes convenio tenga lugar en condiciones satisfactorias para todas las partes.

EL CENTRO DE ESTUDIOS DEL FUTURO ARGENTINO

El Centro de Estudios del Futuro Argentino – CEFA – inició sus actividades en julio de 2007.

La iniciativa es el resultado de la inquietud y preocupación de un conjunto de ciudadanos interesados en indagar la realidad nacional y contribuir al análisis de sus problemas y generar propuestas para un futuro mejor, con una visión amplia y de largo alcance, superadora del cortoplacismo y la discordia que nos aíslan y retrasan como Nación.

Motivados por la pretensión de contribuir a clarificar el diagnóstico e identificar las amenazas y desafíos que acechan nuestro futuro, con la valiosa y generosa colaboración de un pequeño pero calificado equipo de profesionales de distintas disciplinas, iniciamos de inmediato el análisis y la elaboración de propuestas referidas a políticas públicas que superen la amenaza de una Argentina alejada de los valores republicanos y de la senda de un auténtico desarrollo económico y social.

La primera acción consistió en abrir el sitio www.futuroargentino.com.ar al que se volcaron en forma sistemática artículos de nuestra redacción y valiosas colaboraciones de estudiosos que se sumaron a este espacio de debate y expresión de opinión. Desde ya nuestro agradecimiento a todos ellos.

Parte de esos trabajos se transmitieron por Internet con la Carta Semanal del ingeniero Manuel A. Solanet, que todos los martes es enviada a un extenso listado de calificados destinatarios del país y del exterior, a los que también agradecemos la favorable recepción y respuesta.

En julio del corriente año la Editorial Centro de Estudios del Futuro Argentino publicó un primer volumen de 344 páginas titulado “Meditaciones del presente, para crear un futuro mejor”, que reúne gran parte de los artículos de opinión y documentos así difundidos, ordenados temática y cronológicamente con indicación de sus respectivos autores.

OBJETIVOS DE CEFA

- Realizar y promover tareas de investigación y análisis sobre temas nacionales, con visión amplia y horizontes temporales extensos, actuando en forma interdisciplinaria y plural, independientemente de gobiernos, partidos políticos e intereses sectoriales.
- Colaborar con otras instituciones nacionales y extranjeras que compartan nuestros valores y objetivos. Coordinar estudios comparativos sobre la evolución y proyección de la República Argentina en el contexto mundial, particularmente en relación con los demás países del continente.
- Promover el conocimiento y el cumplimiento de la Constitución Nacional, el ejercicio de buenas prácticas republicanas, el respeto de los derechos individuales, la libertad y la dignidad de las personas.
- Defender y promover la libre expresión de las ideas, la responsabilidad en la prensa y en los medios.
- Propiciar la amistad social en un clima de reconciliación y paz.
- Desarrollar estudios y propuestas para el eficaz funcionamiento y la continuidad del Estado, la correcta administración y asignación de recursos, la educación y la salud pública, la preservación del medio ambiente.
- Defender la iniciativa privada, el desarrollo científico y tecnológico, la generación de trabajo y el intercambio comercial, en el marco de buenas relaciones internacionales.
- Contribuir al conocimiento y cumplimiento de la “Convención Interamericana contra la Corrupción”, coordinando acciones que destaquen la ética pública y el comportamiento humano como condiciones necesarias para la construcción del FUTURO ARGENTINO.

CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN

Presidente

Ing. Manuel A. Solanet

Secretario

Ing. Jorge Tersoglio

Miembros

Dr. Carlos A. Manfroni

Ing. Pablo M. Leclercq

Lic. Liliana C. de Fernández Madero

Sra. Elisa Freixas de Solanet

CONSEJO ASESOR

Dr. Pedro J. Frías

Dr. Emilio J. Cárdenas

Dr. Felipe de la Balze

Dr. Jorge Luis Oría

Lic. Aldo Abram

Ing. Enrique Finocchietti

Ing. Fernando Bach

COORDINADORES

Alfredo Durán

Alfredo Labougle

Mercedes Manfroni



Si desea recibir la CARTA SEMANAL suscríbese sin cargo dirigiéndose a
info@futuroargentino.com.ar

UNA REFORMA NECESARIA PARA RESTABLECER EL FEDERALISMO



*La crisis del campo hizo que la gente se enterara de que la recaudación de las retenciones a las exportaciones no sólo va en su totalidad al gobierno nacional, sino que además, al afectar las utilidades de la cadena agroindustrial, reduce la recaudación del impuesto a las Ganancias, el que sí se coparticipa con las provincias. **El conflicto puso en claro que uno de los grandes objetivos de la Argentina debe ser el restablecimiento del federalismo tal como lo concibieron los constructores de nuestra organización nacional y que el régimen impositivo juega un rol clave en esta cuestión.***

La Constitución de 1994, en sus disposiciones transitorias, impuso al Congreso Nacional la responsabilidad de sancionar un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos antes de finalizar 1996. No se hizo en ese plazo ni hasta ahora y parece imposible que se lo haga si el debate se centra en que la Nación y las 24 provincias pugnen por una porción mayor de la torta. Por eso es que hay que cambiar fundamentalmente el enfoque buscando esencialmente alinear los intereses de los gobernantes con los del país. Que el sistema haga funcionar correctamente los premios y castigos.

El Centro de Estudios del Futuro Argentino (CEFA) apoya una propuesta de reforma basada en la transformación de la coparticipación vertical entre gobierno nacional y provincias, por otra de tipo horizontal entre las mismas provincias para mejorar la correspondencia fiscal. Esto es posible devolviendo potestades tributarias a los gobiernos provinciales de manera de retener para el nacional sólo el cobro de impuestos que aporten lo que su gasto requiere. La propuesta es no alterar en la implementación del cambio los montos recibidos actualmente por cada provincia y por la Nación con el sistema vigente, introduciendo en el nuevo régimen un fondo de redistribución horizontal entre provincias al cual cada una de ellas aportaría el producido de alguno de los impuestos. Con el sistema propuesto, si un gobernador desea ganar el rédito político de un aumento del gasto deberá también enfrentar el costo político de aumentar sus impuestos, pero ya no habría razón para someterse al desgastante peregrinar a la Casa Rosada tratando de resolver sus necesidades financieras.

La presente publicación reproduce la propuesta enviada por CEFA a gobernadores, ministros provinciales, senadores y diputados nacionales, como una contribución al cumplimiento de lo establecido en la Constitución Nacional.



FUTURO ARGENTINO
CENTRO DE ESTUDIOS DEL FUTURO ARGENTINO