

COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS

Su abordaje desde el H. Senado de la Nación

Antecedentes, actualidad y perspectivas

Marina Raquel Riofrío (*)

La construcción de un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos, según los parámetros consignados en la Constitución Reformada en 1994, constituye una tarea compleja y común de la Nación, los Estados Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que requiere de la acción mancomunada de los poderes ejecutivos y legislativos.

El H. Senado de la Nación, a través de la Comisión creada en 1995, ha asumido un rol de facilitador en la formación de consensos que posibiliten su concreción. .

El presente documento relata esa valiosa pero poco conocida labor, con la humilde intención de refutar el difundido mito de la “mora legislativa”, que se ha pretendido atribuir al Congreso Nacional en la formación y sanción de la “Ley-Convenio” que manda la Carta Magna.

INTRODUCCIÓN

Los Estados modernos (según los modelos diseñados a partir siglo XVIII), requieren los tributos de sus ciudadanos -ya no para la guerra o para la corona- sino para obtener los fondos que le permitan llevar adelante los objetivos de sus políticas orientadas al bien común.

Qué tributos, cómo se recaudan y cómo se asignan y gastan, son los elementos claves sobre los cuales se construye el multifacético concepto de la “coparticipación

(*) Senadora Nacional por la provincia de San Juan. Presidenta de la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos del Honorable Senado de la Nación.

federal de impuestos”, que en nuestro país data de 1934 (Ley de unificación de impuestos internos).

Este trabajo no pretende realizar un análisis jurídico, económico ni institucional del complejo instituto de la coparticipación de los recursos del estado federal, ya que como se han ocupado en señalar los especialistas en el tema “... sobre la cuestión se ha escrito demasiado...”¹, aunque justo es reconocer que el análisis y el debate nunca estarán de más².

Si, en cambio, se trata de refutar o dar respuesta a la segunda parte de esa afirmación, que continuaba diciendo “...pero se ha hecho casi nada...”: desde el H. Senado de la Nación se ha hecho mucho desde 1995 a la fecha.

Es el H. Senado de la Nación el órgano político representativo que los Constituyentes de 1994 designaron como generador “formal” del nuevo régimen de coparticipación que se estableciera en la Reforma Constitucional de 1994. Este rol no es exclusivo, sino que contempla una previa coordinación de gobernadores de Provincias, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Poder Ejecutivo Nacional, como agentes naturales de la Federación³.

La Cámara Alta recepcionó el mandato, y creó una Comisión de trabajo, de “labor parlamentaria” específica para su desarrollo: la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos: que aparece en ese año como comisión especial, para convertirse en permanente en 1998⁴, en orden a contar con un órgano ejecutor para su cumplimiento:

El Artículo 75 de la Constitución Nacional, entre otras cosas, establece que Corresponde al Congreso:

1. Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.

2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales

(1) CAO, Horacio: “Ortodoxia y Revisionismo en el abordaje de la Coparticipación Federal de Impuestos”, Revista APORTES, N° 26, pág. 121, Bs. As, nov 2008.

(2) Para profundizar su estudio existe una larga y rica lista de publicaciones sobre el tema. Obran en sede de la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos del HSN más de cien obras de bibliografía básica para su consulta.

(3) CASSAGNE, Juan Carlos: “Bases para la reconstrucción del sistema tributario federal (algunas ideas acerca de la coparticipación)”, Diario Jurídico La Ley, 28 de abril de 2003.

(4) El Artículo 83 del Reglamento del H. Senado de la Nación le asigna competencia para dictaminar sobre lo relativo al régimen... a regímenes impositivos que afecten recursos coparticipables, acerca de lo normado por el artículo 75 de la Constitución Nacional y todo otro asunto vinculado a la coparticipación...”

en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

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.

No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.

Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determina la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición.

3. Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

19...Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual

Los constituyentes de 1994, de esta forma, dejaron plasmada la estructura básica de las relaciones económicas entre la Nación y las Provincias, al establecer el sistema de coparticipación como mecanismo de coordinación financiera sobre las siguientes bases

desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen.

Los constituyentes de 1994, de esta forma, dejaron plasmada la estructura básica de las relaciones económicas entre la Nación y las Provincias, al establecer el sistema de coparticipación como mecanismo de coordinación financiera sobre las siguientes bases:⁵

- la distribución de las competencias tributarias (arts. 4º, 9º, 10, 11, 12, 17, 20, 25, 75 incs. 1º, 2º y 3º)
- los criterios de la distribución de los recursos coparticipables, tanto primaria como secundaria: criterios objetivos de reparto que expresen una relación directa entre las competencias, servicios y funciones a cargo del Gobierno Federal, los Gobiernos de Provincias y la Ciudad de Buenos Aires y los recursos coparticipables a recibir; y de equidad y solidaridad para logro de tres objetivos programáticos: grado equivalente de desarrollo ; calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

Este mandato implica, nada menos, que el rediseño de la estructura económica sobre la cual se reparte el poder entre el Estado Federal y el conjunto de Provincias, y entre éstas entre sí, tanto en sus aspectos sustantivos como en los formales: la Constitución Reformada estableció una nueva, específica y compleja forma legal:

- “Una ley-convenio: CONTRATO ENTRE LAS PARTES;
- “sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias...”: CONTENIDOS CONSENSUADOS EN FORMA PREVIA;
- “...tendrá como Cámara de origen al Senado”: ORGANISMO COLEGIADO DEL GOBIERNO FEDERAL que REUNE LOS REPRESENTANTES DE LOS ESTADOS MIEMBROS.
- “deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara”: MAYORIAS ESPECIALES
- “no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada”: AUTOSUFICIENCIA DEL REGIMEN.
- “ y será aprobada por las provincias...”: RATIFICACION de los PODERES LEGISLATIVOS DE LAS PROVINCIAS y CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES.

(⁵) GARAT, Pablo: EL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL EN LA ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL ARGENTINA Revista de Derecho Público. Derecho Tributario. Editorial Rubinzal y Culzoni; Santa Fé- Buenos Aires, Argentina.

Este escueto pero contundente marco establece el juego de los distintos poderes y niveles de gobierno para ese fin.

En orden a cumplir con su parte en el reparto, entonces, el H. Senado creó la Comisión de trabajo parlamentario, que hoy tengo el honor de presidir.

Fue sucesivamente integrada por Senadores con profundo interés en las relaciones fiscales Nación-Provincias⁶, quienes lograron - con sus claroscuros y dentro de lo que cada coyuntura permitía - que la Cámara Alta desempeñe un rol protagónico en la gestión y elaboración de instrumentos y herramientas inductoras para el proceso de formación y sanción de la nueva Ley Convenio⁷.

No ha sido ni es tarea fácil, ya que debe contemplar a la vez los mandatos constitucionales y los múltiples y casi siempre contrapuestos intereses de la Nación y de las Provincias.

Esa intensa y poco conocida labor parlamentaria se contrapone a la percepción pública -muchas veces inducida por los medios - de inacción parlamentaria, de mora del H. Senado - para formular en el tiempo indicado por la cláusula transitoria⁸ un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos.

Veremos que esa percepción no encuentra asidero material ni formal alguno, ya que si bien se asigna al Senado el rol de cámara de origen, también dice la Constitución que no se puede iniciar el trámite sin que se hayan alcanzado los acuerdos de base entre las Provincias y el Gobierno Federal. Sólo una vez que estos acuerdos se logren, el Congreso deberá sancionar la ley -convenio, con mayoría absoluta de los miembros de cada

Hay coincidencia en que todo el sistema a diseñarse debe asegurar un reparto equitativo, solidario y que otorgue prioridad al logro de tres objetivos: grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

(6) Senadores: José Luis GIOJA: 1998-2002; Jorge Capitanich: 2002-2003; Celso Jaque: 2004-2005, actuales Gobernadores de las Provincias de San Juan, Chaco y Mendoza respectivamente.

(7) GIOJA, José Luis: Prólogo. "ELEMENTOS PARA LA DISCUSIÓN DE UNA NUEVA LEY CONVENIO DE COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS", Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, Mayo 2001.

(8) CLAUSULA TRANSITORIA SEXTA: Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación.

Cámara, la que deberá, a su vez, ser aprobada por cada una de las Legislaturas provinciales.

Esta forma singular -ley convenio - que la Constitución imprimiera al dictado de la Ley, ha colocado al trámite parlamentario como una variable dependiente de los acuerdos entre Nación, Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y este previo e imprescindible acuerdo, no ha visto la luz aún.

Es fácil deducir la razón: ese acuerdo sería la expresión de la potestad compartida de la Nación Argentina como Estado Republicano y Federal, de organizar los recursos federales que la Constitución establece como masa coparticipable y su distribución, conforme a las pautas y criterios que la misma fija. Esta potestad es inherente a todos y cada uno de los “socios” de este sistema: no puede ser ejercida por una sin el concurso de las otras y viceversa.

“Negociar” ese acuerdo, implica un fuerte debate sobre los recursos de y para las Provincias - y la CABA - (la riqueza, los “hechos imponderables” tienen lugar en territorios definidos), y a la vez, para todos y cada uno de sus habitantes: es decir, una verdadera “reconstrucción” del Estado, que requiere de nuevos enfoques, ya que los utilizados para la sanción de las leyes N° 20.221 (1973 –1984) - con indicadores socioeconómicos que permitieron cuantificar la brecha de desarrollo entre cada jurisdicción provincial y el área más desarrollada del país - y de la actualmente vigente Ley N° 23.548 (1988) - cuyos porcentajes de distribución no responden a indicadores basados en criterios devolutivos ni redistributivos - hoy no resultan adecuados pues no responden a criterios objetivos de reparto.

En las últimas dos décadas han ocurrido cambios fundamentales en el mundo, en las tecnologías, en los movimientos económicos, en las formas de generación de la riqueza, y sobre todo, en las necesidades para el logro del bien común. Necesidades infinitas vs. Recursos limitados.

Hay coincidencia en que todo el sistema a diseñarse debe asegurar un reparto equitativo, solidario y que otorgue prioridad al logro de tres objetivos: grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. Sin embargo, no ha habido acuerdos en la definición del grado de distribución de las competencias que cada nivel de estado debe asumir, con el consecuente correlato de los recursos que se afecten para afrontar dichas competencias, servicios y funciones.

Esta falta de acuerdos, los tiempos insumidos, las marchas y las contramarchas no han sido causales: el rediseño del Estado Federal Argentino es una tarea superestructural, y como tal, requiere un proceso de maduración y de estabilidad institucional.

En este estadio la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos del H. Senado de la Nación, en su actual integración, renueva su oferta como ámbito natural para el debate y apoyo a la construcción del nuevo régimen.

QUE SE HA HECHO, Y CUAL ES NUESTRO “CAPITAL DE TRABAJO”

Este lento ejercicio de construcción del consenso se viene desarrollando, con sus altibajos, desde 1995 a la fecha.

Se partió de la base del Régimen “transitorio” instituido por la última Ley sancionada y vigente, la N° 23.548 (1988), que se basa en:

- a) Enumeración taxativa de las excepciones a la integración de la masa;
- b) Porcentajes fijos;
- c) Criterios de distribución no objetivos;
- d) Un Fondo de Aportes del Tesoro Nacional; y una cláusula de garantía: 34 % del total de recursos del Estado.

Un rápido resumen de la evolución de ese régimen durante los pasados veinte años, da cuenta de los esfuerzos hechos por las Provincias en orden a cooperar con el cierre de las cuentas fiscales de la Nación, ante la ausencia de una ley de Coparticipación que pudiera regular las relaciones sistémicas entre todas las jurisdicciones. Una y otra vez debieron recurrir a la firma de Pactos Fiscales propuestos desde el Gobierno Central de turno para armonizar consensos sobre administración de los recursos tributarios, que fueron dando soluciones parciales a las cuestiones más acuciantes, entre ellas, el desfinanciamiento del sistema previsional y la crisis 2001/2002.

Y en ese lapso, la Comisión, atendió a múltiples tareas de registro, apoyo y seguimiento, que reseño:

1995-2000:

En el período 1995-2001 se registró una intensa actividad, y las acciones en torno a la sanción del nuevo régimen decoparticipación tuvieron un lugar relevante: se formularon y analizaron numerosas propuestas, provenientes tanto del Poder Ejecutivo Nacional como de Provincias, de la propia Comisión Federal

Una y otra vez debieron recurrir a la firma de Pactos Fiscales propuestos desde el Gobierno Central de turno para armonizar consensos sobre administración de los recursos tributarios, que fueron dando soluciones parciales a las cuestiones más acuciantes, entre ellas, el desfinanciamiento del sistema previsional y la crisis 2001/2002.

de Impuestos,⁹ de centros de investigación, de equipos técnicos, y de académicos. Algunos de ellos se cristalizaron en formales proyectos de ley. La síntesis de esa fecunda labor, comandada por el entonces Senador José Luis Gioja, actual Gobernador de la Provincia de San Juan, fue publicada por este Senado en el Libro *"Elementos para la Discusión de una nueva Ley Convenio de Coparticipación Federal de Impuestos"*, editado por el H. Senado de la Nación en mayo de 2001.

A poco de constituida la Comisión Especial, se organizó la realización de cinco paneles¹⁰ sobre coparticipación, los mismos se desarrollaron a lo largo del año 1996 y contaron con la participación de más de una veintena de especialistas, de miembros de la comisión federal de impuestos y de especialistas del Banco Mundial.

Durante 1998 la comisión participa activamente en el tratamiento de numerosos temas, debiendo destacarse su intervención en la reforma tributaria y su impacto en el esquema de distribución de impuestos, la creación del fondo nacional de incentivo docente; el régimen tributario especial para pequeños contribuyentes (monotributo) y la afectación de los recursos producidos, coparticipación a municipios, entre otros.

A principios de 1999, ya con la Comisión constituida como una de las 47 Comisiones Permanentes de Labor Parlamentaria, se formaliza el enlace de trabajo conjunto con la Comisión Federal de Impuestos, el organismo fiscal federal que tiene a su cargo el control y fiscalización del régimen vigente por la Ley 23.548. Durante ese año, la comisión intervino en el tratamiento de la modificación a la ley de emergencia agropecuaria y del impuesto a las ganancias, la convertibilidad fiscal, la ley de concertación económica, la promoción industrial y su impacto en la recaudación y distribución de tributos, la afectación del 2% de la recaudación para la AFIP, el impacto del déficit del sistema previsional en el sistema de coparticipación, entre otros.

El H. Senado de la Nación dispuso explícitamente en ese año, mediante el Decreto 955/99¹¹... *Iniciar el trámite legislativo de acuerdo a lo prescrito en el art.75 inc.2,*

(9) Proyecto de Ley de Coparticipación Federal de Impuestos: "Sistema Básico de Concertación para la Coordinación, Armonización y Distribución Financiera y Fiscal" Editado por la Comisión Federal de Impuestos, en Buenos Aires, noviembre de 1998.

(10) La información referida a los mismos obra para consulta en la Comisión de Coparticipación del Senado

(11) DR 955/99 sancionado Con fecha 24 de noviembre de 1999, a propuesta del Senador Ramón Ortega: ARTICULO 1º: Iniciar el trámite legislativo de acuerdo a lo prescrito en el segundo párrafo del inciso 2 del artículo 75 de la Constitución Nacional, poniendo en funcionamiento el mecanismo previsto en la norma para el establecimiento de un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos, cuya ley convenio será dictada "sobre la base de acuerdos entre la Nación y las Provincias".

ARTICULO 2º: A ese sólo efecto, el Senado de la Nación, a través de la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos, invitará al Presidente de la Nación Argentina y a todos los señores gobernadores -o en su caso, a quien designen formalmente en su representación- a profundizar la discusión del Acuerdo Federal hasta concretar el nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos.

ARTICULO 3º: La Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos del Senado, pondrá a disposición de los Poderes Ejecutivos, la documentación pertinente que posea, a efectos de contribuir a cumplir el objetivo que establece el artículo 2º. ARTICULO 4º: Comuníquese.

2° párrafo de la CN, para el establecimiento de un nuevo régimen de coparticipación...", encargando la tarea a la Comisión, las que han sido detalladas minuciosamente en las páginas de la publicación con la que se concluyó la misión encomendada.

Paralelamente, representantes de esta Comisión (legisladores y asesores técnicos) participaron en análisis y debate ofrecido por el Poder Ejecutivo Nacional sobre su Propuesta de Reforma al Régimen de COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS¹².

En las vísperas del cambio de autoridades del Gobierno Nacional - según el resultado de las elecciones del 24 de octubre de 1999 - se firma con fecha 6 de diciembre de 1999, el COMPROMISO FEDERAL FISCAL, ratificado por Ley 25.235, el que además de suspender la distribución estipulada por la ley 23.548 sustituyéndola por el reparto a suma fija establecía que las jurisdicciones firmantes: "... Se comprometen a impulsar la incorporación de los siguientes institutos para ser tenidos en cuenta en la legislación nacional y/o provincial a dictarse en el futuro: 1. Transparencia de la información fiscal; 2. Sanción dentro del año 2.000 de la nueva ley de Coparticipación Federal de Impuestos. 3. Creación de un Fondo anticíclico financiado con recursos coparticipables; similar al instituido por la ley 25.152; 4. Coordinación de los sistemas de crédito público y del endeudamiento provincial; 5. Racionalización y perfeccionamiento de la administración tributaria interjurisdiccional y creación y fortalecimiento de un Organismo Fiscal Federal. "...El Gobierno Federal, los gobernadores de provincia, y el jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires presentarán, a los efectos de dar estado parlamentario para su tratamiento durante el año 2.000, un proyecto de ley de coparticipación federal en cumplimiento del Art. 75 inc. 2 de la Constitución Nacional durante el año 2000, que responda a un sentido federal, en el cual el conjunto de provincias pasen a tener mayor protagonismo y responsabilidad en la determinación y control de los criterios de distribución primaria y secundaria y el seguimiento de las cuentas fiscales (incluyendo la deuda) de todas y cada una de ellas en línea con pautas comunes que se determinen en la ley".

En febrero del año 2000, la Comisión, para asistir al cumplimiento del Pacto, intentó la confección de un texto de acta/acuerdo federal que pueda servir de base para la redacción de una nueva Ley de Coparticipación Federal de impuestos, dejando constancias de los consensos y las disidencias.

(12) La tarea de esta comisión fue registrada por la prensa, en notas recopiladas en la Comisión.

Año 2000:

En febrero del año 2000, la Comisión, para asistir al cumplimiento del Pacto, intentó la confección de un texto de acta/acuerdo federal que pueda servir de base para la redacción de una nueva Ley de Coparticipación Federal de impuestos, dejando constancias de los consensos y las disidencias. Para ello, aprobó un plan de trabajo a desarrollar durante ese año; se trató de una labor conjunta con la Comisión Federal de Impuestos (organismo que agrupa a los Ministros de Economía y Finanzas de todas las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires), la Jefatura de Gabinete de Ministros del PEN y la Subsecretaría de Relaciones con las Provincias (ME) el que fue cumplido cabalmente. Asimismo, durante ese año, la comisión realizó diversas labores relevantes:

1) Relacionadas al cumplimiento del plan de labor impuesto:

- Análisis de las propuestas existentes: se determinaron los bloques temáticos.
- Con los mismos, se diseñó el “Documento Encuesta sobre Coparticipación Federal de Impuestos”, luego testeado con cada proyecto entonces vigente, verificando cómo podía contestarla.
- Luego del natural ajuste, se elaboró un documento de introducción; y el formato con su introducción fueron aprobados en sesión plenaria de la Comisión: 18/05/00.
- Se remitió a los Sres. Gobernadores de Provincias, al Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y al Sr. Presidente de la Nación.

Como no todas las provincias produjeron una respuesta formal, la Comisión se avocó a deducir sus posturas respecto de los items, según información obtenida de fuentes alternativas, tales como: Proyecto CFI, noticias periodísticas, posturas exhibidas por sus representantes en distintos foros y/o organismos, etc.

- Del análisis de los antecedentes, de los consensos y disensos, se elaboraron recomendaciones para los aspectos fundacionales del Régimen de Coparticipación Federal.
- Se Identificaron las propuestas a cada uno de los tópicos que integran la materia, determinándose que: “En general se ha coincidido en la necesidad de establecer un Sistema Federal de Coordinación Financiera y Fiscal, en una misma ley-convenio, donde no solo se prevea la distribución de recursos tributarios recaudados por el el Gobierno Nacional, sino también otros aspectos, tales como: Transparencia de la información fiscal; Coordinación del crédito publico; Coordinación del gasto publico en relación con las competencias, servicios y funciones y su correspondencia con los respectivos recursos; Nacionalización, perfección e integración de las administraciones tributarias y

Determinación y contralor de los organismos recaudadores nacionales¹³”

2) Relevamiento y análisis de los proyectos existentes en materia de Coparticipación Federal de Impuestos: se elaboró un comparativo de todos los proyectos a Mayo de 2000.

3) Activa intervención en el tratamiento de los siguientes temas:

Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal¹⁴ 17 y 20/11/00, ratificado por Ley 25.400, que fijó otro régimen transitorio de coparticipación para el Año 2001: transferencias a provincias: \$ 1.364 Millones mensuales (piso y techo); 50 % de fondos específicos de libre

disponibilidad; Años 2003 al 2005: promedio mensual últimos 3 años, con Garantías mínimas: \$M 1.400 - \$M 1.440 - \$M 1.480

- Saneamiento de Deudas Provinciales.
- Emergencia Económica.
- Proyectos relativos a distribución de Aportes del Tesoro Nacional.

4) Edición de seis (6) Boletines informativos.

La emergencia económica y la crisis de 2001/2002 hicieron que este enorme trabajo de generar un instrumento hacia la coexistencia pacífica y el desarrollo equitativo entre las distintas regiones –ricas y pobres- fuera desplazado por la urgente atención de la emergencia, hecho público y notorio, muy fresco en nuestra memoria.

AÑO 2001:

- Se publica el Libro: "Elementos para la Discusión de una nueva Ley - Convenio de Coparticipación Federal de Impuestos"

(13) Párrafo extraído del libro “Elementos para la discusión de una nueva ley convenio de coparticipación federal de impuestos”. HSN. Año 2001

(14) Acuerdo suscripto por los Señores Gobernadores de Provincias (con excepción del Gobernador de la Provincia de Santa Cruz), el Jefe de Gobierno de la CABA, el Señor Interventor Federal de la Provincia de Corrientes y por el Gobierno Federal, los Señores Jefe de Gabinete de Ministros, Ministro de Economía y Ministro del Interior.

- La Comisión convoca al Sr. Jefe de Gabinete de Ministros Lic. Chrystian COLOMBO, a fin de requerir la postura del Poder Ejecutivo Nacional respecto de una nueva ley de coparticipación federal de Impuestos. (30 de Agosto de 2001)
- Intervención en el tratamiento parlamentario de: • Proyectos sobre "Ley de Competitividad". • Proyecto sobre modificación a la Ley de Convertibilidad (incorporación del "euro" como moneda de referencia).
- Aportes y contribuciones en el tratamiento de: • "BLINDAJE 2001"; Delegación de Facultades; Creación del impuesto a las transacciones bancarias asignado totalmente a la Nación; MEGACANJE; • Ley de DEFICIT CERO

CRISIS Y EMERGENCIA ECONÓMICA: 2001/2002:

La emergencia económica y la crisis de 2001/2002 hicieron que este enorme trabajo de generar un instrumento hacia la coexistencia pacífica y el desarrollo equitativo entre las distintas regiones –ricas y pobres- fuera desplazado por la urgente atención de la emergencia, hecho público y notorio, muy fresco en nuestra memoria.

La Ley de emergencia económica 25.561 (B.O. del 7 de enero de 2002) y posteriores instrumentos, intentaron organizar la salida de la convertibilidad y contener el desastre. Entre estos instrumentos, nuevamente se formula un Acuerdo Nación-Provincias sobre relación financiera y bases de un régimen de coparticipación federal de impuestos, que fuera ratificado por Ley 25.570, y que consignará como sus principales propósitos:

1. Cumplir con el mandato constitucional de dar forma a un régimen de coparticipación de impuestos que permita una distribución de los ingresos fiscales adecuada a las especiales circunstancias que atraviesa la República y que inicie, sobre una base estable, el régimen de coparticipación definitivo.
2. Atender a las inéditas circunstancias económico- sociales que se dan en nuestro país y que imponen dar claridad a la relación fiscal entre la Nación y las Provincias, dentro del marco trazado por el artículo 75, inciso 2°, párrafo 3°, de la Constitución Nacional, simplificando los mecanismos de distribución (complicados hoy hasta el extremo por sucesivas excepciones al régimen único establecido en la Ley N° 23.548), y otorgando mayor previsibilidad y sustento al financiamiento genuino de la Administración Pública Nacional y Provincial.

Para alcanzar estos objetivos se establecía:

Artículo 1: La masa de recursos tributarios coparticipables vigente incorporará treinta por ciento (30%) del producido del Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria dispuesto por la Ley N° 25.413 y se distribuirá de

de acuerdo a la Ley N° 23.548, complementarias y modificatorias, con excepción de aquellos fondos afectados a regímenes especiales de coparticipación, los que se distribuirán de acuerdo con el artículo siguiente.

Artículo 2: Los recursos tributarios asignados a regímenes especiales de coparticipación se distribuirán conforme a las normas que rigen a la fecha y constituirán ingresos de libre disponibilidad para las jurisdicciones partícipes y no se computarán a los fines de las obligaciones a que se refiere el inciso g) del artículo 9 de la Ley N° 23.548.

Artículo 3: La distribución entre las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de los regímenes mencionados en los artículos anteriores se efectuará conforme a los índices que surgen de la normativa vigente a la fecha y en la forma prevista en la misma.

Artículo 4: Las partes acuerdan dejar sin efecto todas las garantías sobre los niveles a transferir por el Gobierno Nacional correspondientes a los regímenes comprendidos en los artículos precedentes

En 2004, el Poder Ejecutivo Nacional pone a consideración de los señores gobernadores de provincias el texto del “Acuerdo para la creación del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales” mediante el cual se propone la creación del Fondo de Equidad Social, entre otras modificaciones.

SALIDA DE LA CRISIS Y CRECIMIENTO

Tras varios años de sacrificios públicos y privados, y gracias al esfuerzo de gobernantes y gobernados, se logró estabilidad fiscal, el saneamiento de las cuentas públicas y lo más importante: DESARROLLO, una mejora en la productividad real de casi todos los sectores de nuestra economía. Esto, en términos reales, representó un visible y tangible mayor bienestar en nuestra población.

Por su lado, casi todas las Provincias asumieron –y cumplieron- compromisos en orden a la reducción de sus déficits, de contención, eficiencia y transparencia de sus gastos y de saneamiento de sus finanzas públicas.

Siempre pendiente la sanción de un régimen definitivo, pero con acuerdos transitorios expresos y taxativos, en este período se retornó a un sistema de distribución de recursos por coparticipación que se ejecutó conforme a lo establecido por la ley 23.548 y a sus porcentajes de distribución, en forma diaria y automática.

Total de los Recursos de Origen Nacional, transferidos a las provincias desde el año 2003 hasta el año 2008.

MES Y AÑO	AÑO 2003	AÑO 2004	AÑO 2005	AÑO 2006	AÑO 2007	AÑO 2008
ENERO	\$ 1,468,358.60	\$ 1,910,036.00	\$ 2,379,731.90	\$ 2,983,090.90	3,985,932.20	5,295,703.10
FEBRERO	\$ 1,136,826.40	\$ 1,704,320.00	\$ 2,288,920.90	\$ 2,940,985.60	3,635,768.60	4,962,639.60
MARZO	\$ 1,146,526.50	\$ 1,868,554.30	\$ 2,412,457.20	\$ 2,829,697.90	3,607,426.60	4,264,780.40
ABRIL	\$ 1,362,842.50	\$ 1,799,751.30	\$ 2,580,595.30	\$ 2,574,948.10	3,350,732.90	5,014,908.50
MAYO	\$ 2,216,196.50	\$ 4,142,531.80	\$ 3,785,337.70	\$ 4,383,580.10	5,680,670.30	6,642,467.00
JUNIO	\$ 1,777,063.10	\$ 2,934,496.80	\$ 3,437,279.60	\$ 4,335,938.90	5,358,341.00	6,638,582.90
JULIO	\$ 1,597,841.70	\$ 2,282,584.40	\$ 2,639,273.20	\$ 3,302,814.90	4,523,383.40	5,926,653.50
AGOSTO	\$ 1,759,862.70	\$ 2,342,101.00	\$ 2,796,125.90	\$ 3,628,418.90	4,958,060.60	5,985,992.00
SEPTIEMBRE	\$ 1,591,119.20	\$ 2,198,238.00	\$ 2,824,015.20	\$ 3,394,782.90	4,454,504.70	5,712,509.20
OCTUBRE	\$ 1,614,372.90	\$ 2,232,511.80	\$ 2,739,800.60	\$ 3,578,045.10	4,616,655.80	6,047,125.30
NOVIEMBRE	\$ 1,725,793.70	\$ 2,245,648.30	\$ 2,816,296.10	\$ 3,674,171.10	4,744,979.60	5,403,285.00
DIEMBRE	\$ 2,012,939.70	\$ 2,050,975.30	\$ 3,164,867.90	\$ 3,875,122.80	5,244,728.80	6,035,262.00
TOTALES	\$ 19,409,743.50	\$ 27,711,749.00	\$ 33,864,701.50	\$ 41,501,597.20	54,161,184.50	67,929,908.50

Los montos totales incluyen recursos por coparticipación y leyes especiales, y no incluye a la CABA.

Fuente: Ministerio de Economía - Secretaria de Hacienda - Dir. Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

El debate sobre el “régimen definitivo”, se continuó en el Senado: durante el año 2002 se convocó a cinco audiencias públicas sobre distintos aspectos de la coparticipación.

Pasado el peor momento de la crisis hubo varios intentos en retomar el tema pendiente y a fines de 2003, con fecha 8 de octubre, se publica en el B.O. el Decreto n° 872/03 mediante el cual se crea la comisión para la reforma de la coparticipación federal en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

En 2004, el Poder Ejecutivo Nacional pone a consideración de los señores gobernadores de provincias el texto del “Acuerdo para la creación del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales” mediante el cual se propone la creación del Fondo de Equidad Social, entre otras modificaciones.

Y aunque finalmente, no ha podido avanzarse en la sanción de un nuevo régimen, esta Comisión de Labor Parlamentaria del H. Senado de la Nación, ha enfocado sus esfuerzos - más allá de las tareas formales que le indica el reglamento de la cámara - hacia un rol de facilitador en la tarea de gestionar consensos y disipar diferencias de criterios, basada en la recopilación de la información de base necesaria, difundiendo la

misma, y organizando actividades académicas y de reflexión destinadas a multiplicar la generación de valor agregado en conocimientos e información.

Por otra parte, la Comisión ha creado y gestiona el FORO DE FEDERALISMO FISCAL y co-organizó con el CIPPEC numerosos Seminarios: octavo, noveno y décimo sobre Federalismo Fiscal; encuentros internacionales en cooperación con la Embajada de Canadá y el Forum of Federations (red global de federalismo, que integra funcionarios y académicos de países federales) y la Asociación Argentina de Derecho Constitucional.

Las exposiciones de los expertos, los debates, y los aportes de distintas unidades académicas y políticas, se encuentran registrados y a disposición de los interesados.

ACTUALIDAD Y PERSPECTIVAS

Como puede apreciarse, lo hecho por el H. Senado no ha sido poco: mantuvo y mantiene, con firmeza y convicción, el ejercicio cotidiano de sus tareas de “organizador” del debate en torno al fortalecimiento del federalismo fiscal que ordenaran los Constituyentes de 1994.

Ha habido acuerdos parciales y provisorios, que si bien fueron resolviendo temas específicos, no han logrado conformar una base para el régimen definitivo.

Por otra parte, es menester considerar que hablar de las relaciones económicas y financieras entre los niveles de gobierno no es tarea sencilla cuando las mismas no pueden abstraerse del contexto actual de crisis derivado de la grave crisis internacional que habrá que enfrentar para satisfacer las necesidades de nuestros pueblos con recursos bastante escasos, por cierto.

Con los plazos formales de la Cláusula transitoria SEXTA de la CN, holgadamente vencidos, se advierte fácilmente que si hasta hoy no pudo sancionarse una nueva ley de distribución, ha sido - entre otras razones - por la falta de definición y de consenso sobre la distribución de las competencias que cada nivel de estado debe asumir.

Durante el año 2008, la demanda sobre el diseño y posterior sanción de un nuevo régimen de coparticipación ha recobrado una fuerza inusitada, motivada por la siempre renovada puja por los recursos, avivada por las discusiones sobre la apropiación de los derechos de exportación (retenciones) y la renovación de la vigencia del impuesto a las transferencias bancarias

(15) Información referida a estos eventos: www.senado.gov.ar: comisión de coparticipación federal de impuestos: eventos y novedades.

Por tanto, la demora tiene una explicación. Esta distribución debe enmarcarse en la discusión político institucional - cuestión bastante delicada - que determine cuanto de los limitados recursos hacen falta para atender con eficacia las ilimitadas necesidades de los habitantes de cada jurisdicción.

La falta de consensos estructurales, y la necesidad de resolver la emergencia, generó el ya celebre “LABERINTO” de la coparticipación federal de impuestos, gráfico conocido que trata de mostrar el complejo sistema hoy vigente para la distribución de recursos fiscales entre la nación y las provincias¹⁶.

Consciente de que una nueva ley de coparticipación es necesaria como un tránsito hacia el logro de un grado equivalente de desarrollo para nuestros pueblos, asumí la presidencia de la comisión del senado tomando el compromiso de aportar algo más para un debate que debería resultar de interés común, pero que se posterga una y otra vez.

PERSPECTIVAS

Cómo estimular el proceso hacia la construcción y sanción de un régimen de recaudación y distribución que satisfaga las necesidades y las expectativas, es el motor de nuestra actual gestión de la Comisión del H. Senado de la Nación.

Es claro que el ámbito natural para el debate se constituye en el SENADO DE LA NACIÓN, como órgano colegiado del poder y del Gobierno Federal integrado por representantes de los Estados de la Federación, ya que es una tarea conjunta, que no depende del Poder Ejecutivo Nacional ni del Congreso Nacional, sino que necesita de todas las jurisdicciones.

Durante el año 2008, la demanda sobre el diseño y posterior sanción de un nuevo régimen de coparticipación ha recobrado una fuerza inusitada, motivada por la siempre renovada puja por los recursos, avivada por las discusiones sobre la apropiación de los derechos de exportación (retenciones) y la renovación de la vigencia del impuesto a las transferencias bancarias¹⁷.

Una reflexión previa merece el tema de la descentralización. Buscar un camino que acerque el gobierno a la gente y permita una mayor eficacia y un mayor control en la

(16) El denominado “laberinto de la Coparticipación Federal de Impuestos” es un gráfico extremadamente complejo comúnmente utilizado para describir el funcionamiento del régimen vigente. El mismo fue reproducido en un artículo de Horacio CAO publicado en el Número 26 de nuestra Revista Aportes en las páginas 130 y 131.

(17) En una revisión rápida del debate en ambas Cámaras, en torno a la ratificación de la famosa Resolución 125, se recogieron 88 menciones, en solo dos sesiones especiales (La de la Cámara de Diputados y la del Senado)

gestión; que permita una distribución equitativa y solidaria garantizando justicia social hasta para el más pequeño y recóndito municipio de nuestra nación.

Por otra parte, es menester reconocer que algunos condicionantes fuertes -como el déficit del sistema previsional- ya no existen¹⁸, y eso facilita un poco el camino.

Se han expresado, asimismo, algunas ideas superadoras¹⁹ que pueden contribuir positivamente a la construcción del nuevo sistema, como la creación de un Verdadero Fondo Anticíclico; los Fondos de Cohesión; los Fondos de Solidaridad Interjurisdiccional; la reglamentación de las Asignaciones Específicas; el establecimiento de Fondos Fiduciarios, y el difícil pero siempre presente tema de la Distribución Automática a Municipios. Y también, retomar la posibilidad de pensar en un régimen que no necesariamente deba comenzar a regir en forma inmediata, sino luego de un período de transición (entrada en vigencia a partir de una cantidad de años a partir de su sanción).

Desde el modesto lugar que me ha sido asignado, me permito aportar mis perspectivas:

En primer lugar, recordar que los sistemas de coordinación fiscal y tributaria oscilan entre la autonomía y el centralismo, o entre los sistemas de “separación de fuentes” y los de “Transferencias”.

Dicha balanza no es casual y se corresponde con decisiones de naturaleza política que, a su vez, responden a cuanta autonomía real un estado unitario o federal está dispuesto a reconocer en sus gobiernos regionales, provinciales o municipales según el caso.

De tal definición política y de su recepción constitucional dependerá el grado de descentralización efectiva a que se puede aspirar.

Sin embargo, y aquí mi segunda reflexión, tal efectiva

En primer lugar, recordar que los sistemas de coordinación fiscal y tributaria oscilan entre la autonomía y el centralismo, o entre los sistemas de “separación de fuentes” y los de “Transferencias”.

(18) Aún cuando el sistema actualmente se financia con un componente impositivo que proviene de las detracciones previas a la masa coparticipable. (15% del pacto fiscal y asignaciones específicas)

(19) BERTEA, Oscar: exposición ante el H. Senado de la Nación, junio 2006, disponible en www.aoberte.com.ar

descentralización depende directamente del grado de autonomía financiera, fiscal y tributaria que se le reconoce y respeta en el orden de la realidad a tales niveles de gobierno local.

En relación con ambas reflexiones, surge una tercera: hoy solamente es admisible - bajo cualquier forma de estado, unitaria o federal - un modo de ejercicio cooperativo de las competencias respectivas por todos los niveles de gobierno. Es la forma natural de aplicar aquellos recursos escasos a las necesidades ilimitadas de nuestra gente con posibilidad de alcanzar una distribución justa del gasto y la inversión pública.

El desafío no comienza por garantizar teóricamente que a todos nos ira bien, sino por asegurar los medios concretos para ello.

No se trata tanto del discurso como del ejercicio de nuestras respectivas responsabilidades para asegurar lo que la constitución argentina define como el objetivo principal del sistema de coordinación tributaria adoptado, a saber, alcanzar "un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional".

Para finalizar, deseo agregar que la reforma requiere de un contexto relacionado a momentos de estabilidad económica, política e institucional, los cuales, son posibles, aún teniendo en cuenta los vaivenes que manifiesta la historia reciente de nuestra joven República.

El compromiso entonces, de sancionar una nueva ley permanece inalterable y como objetivo prioritario para el fortalecimiento de las instituciones del Estado y la prosperidad de la Nación.