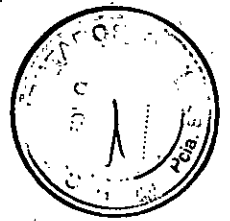




HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS  
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

EXPTE. D- 1545

112-13



## PROYECTO DE RESOLUCIÓN

LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

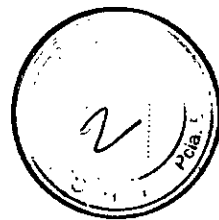
### RESUELVE:

Solicitar al Poder Ejecutivo provincial que requiera a la Fiscalía de Estado la promoción de acciones judiciales tendientes a reclamar a la Nación la devolución del 15% que ésta retiene de la masa de impuestos coparticipables prevista en el artículo segundo de la ley 23.548 para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales, por aplicación de la cláusula primera, inciso a), del "Acuerdo entre el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales", suscripto el 12 de agosto de 1992 y ratificado por ley 24.130.

Dip. WALTER MARTELLO  
Presidente de Bloque  
Bloque Coalición Cívica - Ari  
H. C. de Diputados Prov. Bs. As.



HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS  
PROVINCIA DE BUENOS AIRES



## FUNDAMENTOS

El federalismo es un principio básico de nuestro derecho constitucional. Las Provincias Fundadoras de esta Nación, después de cada batalla, firmaron y tejieron, con distintos pactos, los pilares del edificio constitucional del estado nacional. Sólo como resultado de la guerra de organización nacional, las provincias pudieron imponer el federalismo como forma de estado de la nueva nación argentina.

No fue, por cierto, la consecuencia de una mera confrontación de ideas. Los postulados federales fueron establecidos a través de una larga lucha armada. Otras cuestiones pudieron ser resueltas mediante la discusión pacífica, pero no fue el caso del sistema federal de nuestro estado, que se acuñó con la sangre de muchísimos entrerrianos.

Por ello, este sistema de organización nacional fue condición ineludible de la integración.

Por ello, la vigencia concreta del sistema federal sigue siendo un requisito esencial del funcionamiento del Estado, que muchos entrerrianos sentimos la obligación histórica de exigir.

En este orden de ideas, se inscribe este apoyo a la pretensión de la provincia actora, convencido como estoy, que es imprescindible desmontar el dispositivo de centralización de recursos del Estado nacional y su asignación arbitraria de fondos.

Para entender la inconstitucionalidad e ilegitimidad del sistema de coparticipación federal en general, y del Pacto Fiscal I (denominado Acuerdo entre el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales”), ratificado por ley 24.130, voy a describir brevemente sus aspectos medulares.

El sistema de coparticipación federal de impuestos fue dispuesto por la reforma a la Constitución Nacional de 1.994, en el artículo 75 inciso 2°. Por disposición transitoria sexta, la ley convenio debía darse antes de la finalización del año 1996. Nunca se sancionó.



HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS  
PROVINCIA DE BUENOS AIRES



Se utilizó como mecanismo de sustitución de un ordenamiento jurídico concertado entre Nación y Provincia (tal lo ordenado por la Constitución Nacional, artículo 75°, inciso 2), la firma de distintos Pactos Fiscales, entre los cuales se cuenta el de agosto de 1992, referido en el artículo 1° de este proyecto. Es a su vez paradigmático, como mecanismo discrecional, el uso de fondos ATN (Adelantos del Tesoro Nacional).

Ahora bien, si analizamos en profundidad el sistema de coparticipación federal, veremos que éste es tan solo uno de los sistemas posibles para coordinar el ejercicio del poder de imposición en Estados federales o unitarios.

Originariamente la Constitución Nacional establecía un sistema de separación y concurrencia de fuentes. Los artículos 4 y 67 inciso 2 disponían que las contribuciones o derechos de comercio exterior eran exclusivos del Gobierno Federal, mientras que las contribuciones internas, directas o indirectas, correspondían a las provincias (Separación de fuentes). Excepcionalmente, cuando "la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan", se admitía que el Gobierno Federal estableciera también contribuciones directas y también indirectas (concurrencia de fuentes). Este último sistema fue abusado por el Gobierno Federal. Pareciera que luego de 1994, hay un avance hacia el sistema de transferencias condicionadas.

La coparticipación es el más importante mecanismo de asignación de recursos públicos para la ejecución de políticas de Estado o la satisfacción de necesidades públicas. Es un mecanismo de redistribución vertical y horizontal de la renta tributaria federal entre el gobierno federal y las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de éstas entre sí. Como dijera más arriba, los criterios de distribución han sido determinados por las "leyes convenios" o "pactos fiscales". No se ha considerado las competencias, servicios y funciones o lo que cada jurisdicción aporta.

Del nuevo texto constitucional no se deduce, con la precisión necesaria, a quién corresponde la atribución de crear, modificar, sustituir, eliminar o eximir impuestos directos o indirectos, una vez que fuera sancionada y aprobada la nueva ley convenio.

Con el marco actual de las leyes 23.548, 23.996 y 24.464 resulta evidente que tales atribuciones han quedado en cabeza del Gobierno Federal exclusivamente, salvo para la provincia que "denuncie" el convenio formalmente y reasuma tales atribuciones (en el supuesto de que tal denuncia fuere admitida).



HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS  
PROVINCIA DE BUENOS AIRES



En un régimen federal de gobierno no es admisible un sistema "centralista" que implique la renuncia, al menos transitoria, de las Provincias al ejercicio del poder tributario sobre los denominados "impuestos coparticipables". Esto afecta sin duda la autonomía constitucionalmente consagrada. Tampoco es admisible que el Estado Nacional proceda a retener fondos de las Provincias para "atender el pago de las obligaciones provisionales nacionales" (cláusula primera, inciso a del Pacto Fiscal I), como lo viene haciendo desde 1992. Máxime cuando desaparecieron los motivos por los cuales se adoptó una decisión semejante: cabe recordar que, por un lado, se tenía ya en vista "la reforma del régimen nacional de previsión social" (esto es, la gestión privada a través de las AFJP), y que, por el otro, se argumentaba entonces que el sistema estatal de jubilaciones y pensiones era altamente deficitario y debía ser saneado con el aporte de las provincias. Al modificarse el sustrato fáctico, el mantenimiento de la normativa deviene irrazonable; ergo, se convierte en inconstitucional.

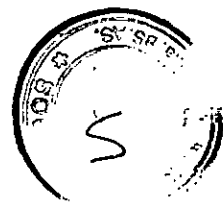
Decimos que ya no hay fundamentos que sustenten la vigencia de este Pacto Fiscal y que las Provincias no pueden seguir financiando al órgano previsional nacional, por cuanto las AFJP se reestatizaron y ello trajo como consecuencia la apropiación de fondos y activos por sumas multimillonarias. Así, pues, ya no hay gestión privada ni urgencias financieras. Agregó que tampoco se cumplió estrictamente con el 82% móvil en tanto reivindicación histórica.

Los pactos fiscales restringieron las facultades tributarias originarias de las Provincias, generando que únicamente a la transferencias de servicios se peticionara la correlativa transferencia de recursos, lo que implicó un pensamiento propio de un régimen unitario, con descentralización administrativa y sistema de asignaciones (transferencias) condicionadas.

Por el contrario, deberían adoptarse criterios objetivos de reparto que expresen una relación directa entre competencias, servicios y funciones, y los recursos coparticipables a recibir. Además, deberán contemplar parámetros que aseguren un reparto equitativo, solidario, que otorgue prioridad al logro de tres objetivos programáticos: grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.



HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS  
PROVINCIA DE BUENOS AIRES



Asimismo, no puede haber transferencia de competencias, servicios y funciones sin la respectiva reasignación de recursos.

Finalmente, a título ilustrativo para tener una idea cabal de la importancia cuantitativa de estos fondos, según estimaciones cautelosas, si tomamos como parámetro al total de la masa coparticipable bruta, a Buenos Aires le correspondería una suma anual adicional sumamente diferencial de la que hoy percibe, con lo cual cubriríamos el déficit fiscal de la Provincia y se podría satisfacer la demanda de aumento salarial y pagos a aguinaldos hoy escalonados para de los empleados públicos.

Ello así, desde ya dejo planteada la tesis principal de mi intervención: la indebida subsistencia de la retención del quince por ciento por parte del Estado nacional de la masa de impuestos coparticipables prevista en el artículo segundo de la ley 23.548 para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales, por aplicación de la cláusula primera, inciso a), del "Acuerdo entre el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales", suscripto el 12 de agosto de 1992 y ratificado por ley 24.130.

Esta retención es actualmente irrazonable, contraria a los criterios objetivos y equitativos de distribución de los fondos coparticipables, previstos en el artículo 75º, inciso 2, párrafo tercero de la Constitución Nacional, y constituye ni más ni menos que un enriquecimiento sin causa del Estado nacional. En el mismo sentido, el sistema federal de coparticipación vigente es contrario al texto, espíritu y valores que impregnan nuestra Constitución Nacional. Así lo entienden las provincias, que han comenzado a reclamar, en reafirmación de sus autonomías, lo que les corresponde, para poder brindar cabalmente a sus pueblos, los servicios esenciales que garanticen una mejor y adecuada calidad de vida.

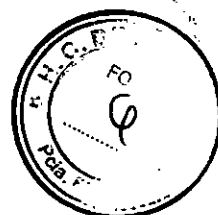
A continuación, fundaremos liminar y brevemente esta tesis.

De la reseña y análisis del bloque jurídico aplicable a la causa surge sin hesitaciones, reitero, que desapareció la situación fáctica que fue la razón de ser del denominado Pacto Fiscal I (ratificado por la ley 24130).

Contra ello no podría argumentarse que el Pacto Fiscal I en su cláusula octava prevé la vigencia del mismo hasta tanto se celebre uno nuevo.



HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS  
PROVINCIA DE BUENOS AIRES



Y ello así porque la vigencia de esta Acuerdo, habiendo variado la situación de hecho y mediando un incumplimiento del mandato constitucional de establecer un nuevo régimen de coparticipación federal cuyo primer responsable es el Estado nacional, constituye un enriquecimiento sin causa, que es un principio general del derecho con aceptación universal y recepción por el derecho administrativo.

En esta misma dirección, sostiene Balbín que hay principios generales del derecho “que si bien nacieron en el derecho civil, son actualmente parte del derecho administrativo, con matices, por caso, el principio de buena fe, el de los actos propios, el de enriquecimiento sin causa”.

En otro plano del debate, planteamos también que la financiación de las obligaciones provisionales nacionales mediante la retención por el Estado federal del quince por ciento de la masa coparticipable que les corresponde a las Provincias, quienes gestionan por sí mismas con sus propios recursos los sistemas jubilatorios locales, violenta los criterios objetivos y equitativos de distribución de tales fondos (artículo 75° inciso segundo de la Constitución nacional), toda vez que, en primer lugar, el reparto de los recursos tiene una vinculación directa con las competencias, servicios y funciones que cada jurisdicción tiene a su cargo; y, en segundo término, que no hay criterio de justicia distributiva alguno que sea racionalmente plausible cuando se produce una apropiación de fondos de las provincias que se empobrecen cada vez más, mientras el gobierno central financia con ellos programas que nada tienen que ver con el sistema previsional.

Resulta ilustrador el análisis de María Angélica Gelli de la ley 24130, en relación, precisamente, con el artículo 75° inciso segundo y el 128° de la Carta Magna:

“De ese modo, el gobierno central alineaba a las provincias detrás de sus política públicas al mismo tiempo que les aplicaba un torniquete financiero, por medio de la autorización que los entes locales concedieron al Estado nacional para que éste retuviera un 15 %, más una suma fija, de la masa de impuestos coparticipables, con destino – el quince por ciento de ese monto – a la atención del pago de las obligaciones provisionales nacionales...”

Va de suyo que una política de “alinear a las provincias” importa un deterioro del sistema político democrático y republicano (del cual hay lamentables ejemplos



HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS  
PROVINCIA DE BUENOS AIRES



recientes) y, sobre todo, un quiebre de las autonomías locales que arrasa con el régimen federal.

Es por ello que esperamos el acompañamiento de la presente Resolución.

Dip. WALTER MARTELLO  
Presidente de Bloque  
Bloque Coalición Cívica - Ari  
H. C. de Diputados Prov. Bs. As.