EXPTE. D- 1587 /12-13

HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

H.C. DE DIPUTADOS FOLIO 1 Pcia. BS. AS.

PROYECTO DE RESOLUCION

La Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires:

RESUELVE:

A) 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.

B) Solicitar al Poder Ejecutivo Provincial que inicie las gestiones correspondientes para la modificación del Decreto Nacional 649/1997, eliminando del impuesto a las ganancias. el tope de $ 650.000.000 anuales, con destino al Fondo de Reparación Histórica del Conurbano.

C) Manifestar el acompañamiento de esta Cámara al Sr. Gobernador bajo la figura de "Amicus Curiae" en la causa que la Provincia de Santa Fe y otras iniciara en la Suprema Corte de Justicia de la Nación a efectos de reclamar la devolución de la masa de recursos coparticipables mencionada en el punto A.

JORGE DOMINGO SCIPIONI
Diputado
Bloque Frente para la Victoria-PJ
H.C. Diputados de la Prov. Bs. As.

Dr. WALTER CARUSSO
Diputado
Presidente Bloque U.C.R.
H.C. de Diputados Pcia. Bs. As.

Jorge Scipioni
PROYECTO BONAERENSE

WALTER MARCELO
PRESIDENTE
BLOQUE FC-NPJ
BS. AS.

MONICA LÓPEZ
Unión Celeste y Blanco

Marcelo Díaz
FAP

UCR

H.C. DE DIPUTADOS
FOLIO
2
PC. BS. AS.

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.

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 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.

H.C. DE DIPUTADOS FOLIO 3 PROV. BS. AS.

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.

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.

H.C. DE DIPUTADOS
FOLIO
Y
PCIA. BS. AS.

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).

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

H.C. DE DIPUTADOS FOLIO 5 PCIA. BS. AS.

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. Agrego 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 implico 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.

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

H.C. DE DIPUTADOS
FOLIO
6
PROV. BS. AS.

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 75°, 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.

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.

H.C. DE DIPUTADOS
FOLIO
7
PCIA. BS. AS.

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:

H.C. DE DIPUTADOS
FOLIO
8

"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..."

Durante los años 90 las provincias recibieron un promedio de cerca de 35% de todos los impuestos federales, en el 2002 ese porcentaje declinó al 28%, en el 2003 se redujo al 26% y en el 2007 fue del 27%.

El régimen vigente de la Ley 23.548, se puede decir, que no es el instrumento idóneo para garantizar a las provincias un auténtico ejercicio del federalismo. Los diferentes regímenes de coparticipación impositiva evidencian que los mismos han surgido para dar respuesta a los problemas financieros originados en el orden nacional, más que como el resultado de estudios orientados a dar una solución adecuada a la coordinación financiera de nuestro estado federal.

Cuando se habla de la Coparticipación Federal, a veces ese término no se entiende y parece que se está hablando de una dádiva que viene de la Nación y que tanto una y otra se jacta de lo enviado sin entender que la coparticipación es un **derecho.**

De este modo es posible afirmar que el pretendido *efecto redistributivo* a raíz de la implementación del régimen vigente, fue soportado esencialmente por la provincia de Buenos Aires, al tener el 38% de la población, aportar a la riqueza del país con el 35% del PBI nacional y recibir en concepto de coparticipación – desde 1988 - el 21,5%, que

H.C. DE DIPUTADOS
FOLIO
9
Pcia. BS. AS.

representa una fenomenal transferencia de recursos de los habitantes de esta provincia hacia el resto del país.

La provincia de Buenos Aires es la que menos gasta por habitante, la que menos empleados públicos tiene entre todas las provincias y tiene que afrontar con su presupuesto la problemática muy grave de déficits en materia de seguridad, justicia, y educación, mientras que recibe del resto de las provincias una permanente y sostenida inmigración interna especialmente hacia sectores puntuales como el conurbano y los alrededores de las ciudades mas importantes, creando grandes bolsones de pobreza con habitantes a los que no se le puede ofrecer condiciones dignas de vida. Esto significa que la infraestructura en materia de salud, escuelas, agua o cloacas siempre va rezagada de este aumento poblacional, resultando una meta casi inalcanzable.

Se puede inferir que en vez de producir un mayor desarrollo en las provincias pobres se ha igualado hacia abajo diseminando la pobreza en todo el país y asimismo se ha perjudicado gravemente a los habitantes de la provincia de Buenos Aires.

Esto ha significado para la provincia una disminución de su participación relativa de los montos coparticipables para el conjunto de provincias que contrasta con el aumento que experimentaron otras de análogas condiciones socioeconómicas (Mendoza, Córdoba, Santa Fe o La Pampa). Esto lo afirma el Poder Ejecutivo en el Mensaje del Presupuesto del año 2008 donde dice "*Si bien los fondos transferidos por la Nación han sido crecientes en términos absolutos, la participación de la Provincia de Buenos Aires en el reparto de la renta federal contiúa disminuyendo en el presente año, ya que al finalizar el ejercicio 2006 el índice que poseía en la distribución secundaria era del 20,3% y terminaría el presente año con el 20,1%*".

En el año 1992 se compensó ese desequilibrio con el dictado del Decreto N° 879 del Poder Ejecutivo Nacional creando el Fondo de Financiamiento de Programas Sociales

H.C. DE DIPUTADOS
FOLIO
10
PROV. BS. AS.

en el Conurbano Bonaerense, el cual modifica el Impuesto a las Ganancias , incorporándose un artículo sin número a continuación del art. 102 en el que su inc. b) distribuye el 10% del producido para dicho fondo.

Sin embargo, en 1995, la Ley N° 24.621 prorroga la vigencia de la ley de Impuesto a las Ganancias, y establece un tope de 650 millones de pesos anuales para la provincia de Buenos Aires, el que fue incorporado a la coparticipación de la provincia, con destino específico a obras de carácter social, y exceptuado de la distribución entre los municipios de la jurisdicción. Pero la cifra que excediera de dicho tope hasta completar el 10% debía distribuirse entre el resto de las provincias en las proporciones establecidas por la Ley 23.548 de Coparticipación Federal.

En 1995 la recaudación del impuesto fue de $.6.303 millones, en ese contexto la provincia de Buenos Aires recibía el total del 10% y no existía excedente para repartir al resto de las provincias. Pero los niveles de recaudación fueron cambiando y el tope establecido fue resultando menor al porcentaje del 10%. Es decir que al establecerse el tope el porcentaje para la provincia de Buenos Aires ha venido disminuyendo y se fueron beneficiando el resto de las provincias, llegando en el año 2012 al 0.6 % de la recaudación del impuesto, ya que se prevé para el año 2012 una recaudación de $ 135.000.000.000

Esta discriminación también afecta a los municipios, que tendrían un ingreso sustancialmente mayor si estos recursos fueran incluidos en la masa coparticipable para los municipios.

No habrá mejor calidad de vida para millones de familias que viven en nuestra provincia si son argentinos discriminados fiscalmente.

H.C. DE DIPUTADOS
FOLIO
11
PCIA. BS. AS.

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 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.

JORGE DOMINGO SCIPIONI
Diputado
Bloque Frente para la Victoria-PJ
H.C. Diputados de la Prov. Bs. As.