

48º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas

“Checklist” para la sanción de un nuevo Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos

Pautas de Procedimiento y Principios Básicos que emanan de la Constitución Nacional

Autor: Elvira Balbo¹

- Palabras claves: Coparticipación-Nueva Ley Convenio- Principios- Constitución Nacional
- Clasificación JEL: H77

Contenido

1.- Introducción	2
2.- Pautas de Procedimiento y Principios Básicos para la sanción de la nueva ley- convenio que emanan de la Constitución Nacional.....	3
2.1 Pautas de Procedimiento	4
Necesidad de los acuerdos previos	4
Ley-Convenio.....	6
Cámara de origen:	8
Mayoría especial.....	9
Ratificación por Legislaturas locales.....	9
2.2 Principios Básicos	9
Masa coparticipable.....	9

¹ Miembro de la Comisión Estudios de las Finanzas Públicas del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (balboelvira@yahoo.com.ar).

Automaticidad	10
Distribución primaria	12
Distribución secundaria	12
Transferencia de competencias, servicios y funciones	14
Organismo Fiscal Federal.....	15
3.- Análisis de la Encuesta elaborada por la Comisión Federal de Impuestos del Senado de la Nación.....	16
Comentarios sobre algunos de los “elementos” considerados relevantes en la Encuesta.....	18
a) Uno o varios regímenes.....	18
b) Masa Coparticipable	20
c) Asignaciones Específicas	21
d) Fondo Anticíclico	22
e) Distribución Primaria.....	22
f) Distribución Secundaria.....	24
g) Cláusula de Garantía.....	26
h) Organismo Fiscal Federal.....	27
Palabras finales	28
Checklist	30
Encuesta.....	31
B) Formulario de Encuesta.....	31
Bases.....	31
Para expresar su opinión	31
Cuestiones Estructurales	31

1.- Introducción

En diciembre de 2016 se cumplirán 20 de años de morosidad en el acatamiento de la Disposición Transitoria Sexta de la Constitución Nacional², reformada en 1994. Allí se prescribe que antes de finalizar el año 1996 debía sancionarse un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos, de

² Disposición Transitoria Sexta. Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inc. 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.

conformidad con las pautas establecidas en el inciso 2) del artículo 75.

El Régimen Transitorio de Distribución entre la Nación y las Provincias de la Ley N° 23548, vigente a partir del 1º de enero de 1988, se ha convertido en el más permanente de todos los regímenes conocidos desde 1935.

Parte de la doctrina³ sostiene que el actual régimen es contrario a las nuevas disposiciones y pautas constitucionales y, por lo tanto, inválido en sí mismo. A esta figura jurídica se la denomina inconstitucionalidad sobreviniente.

Sin dudas que, en el corto plazo, deberían hacerse todos los esfuerzos necesarios para subsanar esta omisión. El tiempo transcurrido sin cumplir con lo prometido ha desdibujado algunos requisitos que resultan de imprescindible acatamiento para sancionar un nuevo régimen de reparto y armonización tributaria ente la Nación, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las Provincias⁴.

El objeto de este trabajo es construir una “lista de comprobación” (checklist) de los principios básicos y pautas de procedimiento que debemos contemplar para la consolidación de un nuevo régimen de coparticipación. Esta herramienta nos ayudará a reducir los errores y a asegurar la consistencia y precisión en la realización de la tarea a la hora de analizar los posibles anteproyectos que intenten tomar estado parlamentario.

Además, en una segunda sección del documento se analizará la Encuesta elaborada durante 2002 por la Comisión Federal de Impuestos del Senado de la Nación y se resumirán las respuestas que las provincias, oportunamente, brindaron a cada una de las cuestiones consultadas⁵.

Primera Sección

2.- Pautas de Procedimiento y Principios Básicos para la sanción de la nueva ley- convenio que emanan de la Constitución Nacional

El conjunto de “pautas de procedimiento y principios básicos” que debemos contemplar, están contenidos en nuestra Carta Magna, reformada por la Convención de 1994 y se complementan con las opiniones de la doctrina especializada y la experiencia acumulada en los últimos 20 años.

³ Un grupo minoritario

⁴ También de los municipios, a través de las Provincias a las cuales pertenecen.

⁵ Disponible en: Elementos para la Discusión de una nueva ley convenio de Coparticipación Federal de Impuestos. H. Senado de la Nación. Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos. Imprenta del Congreso de la Nación. Mayo de 2001. Ciudad de Buenos Aires.

En primer término enunciaremos el procedimiento establecido en la Constitución Nacional a los efectos de la sanción de la próxima ley-convenio y a continuación expondremos los principios básicos que debe contener el régimen.

2.1 PAUTAS DE PROCEDIMIENTO

El procedimiento para la formación y sanción de una nueva ley-convenio, que instituya regímenes de coparticipación federal de impuestos, fue regulado por la Convención Reformadora de 1994 y se plasma en el inciso 2) del artículo 75 que establece:

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

A continuación, analizaremos el contenido de cada uno de los requisitos establecidos:

Necesidad de los acuerdos previos

- a) en que consisten y cual es su finalidad

- b) que entidades políticas deben participar
- c) cual es el rol de la Ciudad de Buenos Aires
- d) que nos dice la historia reciente en relación a este tópico y a otros acuerdos o pactos fiscales
- e) cual podría ser el rol del Congreso de la Nación y de las legislaturas locales una vez presentado el proyecto sobre la base de dichos acuerdos

Este requisito fue impuesto por la Convención Constituyente de 1994 al establecer en el segundo párrafo del inciso 2º del artículo 75 lo siguiente:

“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 cláusula fue propuesta en diversos Proyectos Ingresados en las comisiones que discutieron el régimen federal en la Convención de 1994. El proyecto más difundido y destacado, por su fundamentación, es el que corresponde a Juan Carlos Romero⁶. Decía Romero que procuraba corregir uno de los defectos más destacados de la práctica de la época (1994), que prescindía de la opinión de las Provincias para la formulación de las políticas en materia de impuestos, pese a tratarse de facultades concurrentes.

“Se piensa, así, -continuaba diciendo en los fundamentos del proyecto- en el país representado por sus más “altas expresiones políticas” legitimadas democráticamente...”

En definitiva, de los antecedentes⁷ podemos interpretar que la Constitución requiere que el nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos que se diseñe venga sustentado en acuerdos previos, inspirados en el consenso de las voluntades de las más altas representaciones políticas: Presidente y Gobernadores de Provincias.

Faltaría aún definir que papel le toca jugar a la Ciudad de Buenos Aires. No consta en la cláusula constitucional la necesidad de su participación. Así lo decidió la Comisión de Redacción en el recinto de la Convención con el siguiente argumento: La Ciudad de Buenos Aires, aun cuando alcanzara su status de autonomía –para la época aún no había sido decidido en las respectivas comisiones-, no equivale a una provincia.

Sin embargo, los hechos posteriores han demostrado que la voluntad política fue la de convocar al Jefe de Gobierno de la Ciudad a participar en los intentos

⁶ Romero y Musalem; Expediente 652.

⁷ Otro proyecto fue el presentado por los convencionales Babbini y Olmedo (Expediente 324); Bulacio y otros (Expediente 724).

de sentar las bases para un nuevo régimen de coparticipación.

Es necesario hacer un alto en el relato para analizar con detenimiento qué papel le correspondería desempeñar al Congreso de la Nación .

Sabido es que el proyecto de ley deberá ingresar, necesariamente, por el H. Senado de la Nación, ya que ostenta la representación igualitaria de todas las jurisdicciones.

La pregunta que recurrentemente se formula la doctrina es la siguiente: ¿Podrá el Congreso alterar o modificar el acuerdo político plasmado en el proyecto de ley, o deberá ratificarlo o rechazarlo sin introducirle modificaciones? No parece que sea este el rol del Congreso, porque en tal caso debería constar esa circunstancia en el propio texto de la Constitución, lo que no sucede.

Lo que queda fuera de todo cuestionamiento es que el proyecto deberá ser aprobado con la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. Es decir, de la totalidad de los miembros: 37 Senadores y 129 Diputados ; no solo de los presentes.

Ley-Convenio

- f) Concepto y origen
- g) Un régimen o varios regímenes. Régimen general y regímenes especiales
- h) Reconocimiento jurisprudencial y doctrinario
- i) Como se consolida la ley-convenio
- j) Posibilidad de denuncia unilateral. Antecedentes.

La reforma de 1994 introdujo en el texto constitucional, por primera vez en la historia, la coparticipación federal de impuestos. Uno de los convencionales, Masnatta, bautizó a este proceso como la “constitucionalización de la coparticipación”. Y, particularmente, reconoció la legitimidad de las denominadas “leyes-convenio” que se inauguró en 1935 con el primero de los regímenes, referido a los Impuestos Internos.

El segundo y cuatro párrafo del inciso 2º del artículo 75 establece:

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 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.

Se trata de un verdadero “pacto de derecho intrafederal”. La Constitución regula actualmente tanto los aspectos sustanciales como los instrumentales de la coparticipación federal de impuestos, a la vez que delega en el Congreso de la Nación la determinación de las pautas para su distribución. Entre los convencionales de 1994 existió consenso en la incorporación del tema en la Constitución Nacional, hasta entonces reservado al ámbito normativo federal y de derecho público local, mediante el sistema de las leyes convenio. Esa incorporación es calificada por el citado convencional como “constitucionalización” de la materia “coparticipación”. Como ha dicho la Corte Suprema:

“...la Constitución Nacional establece la imperativa vigencia del esquema de distribución de impuestos previsto en la ley-convenio, sancionada por el Estado Nacional y aprobada por las provincias, la que “no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada”,...”⁸

Inicialmente, este procedimiento de coordinación financiera entre distintos niveles de gobierno fue objetado por numerosos y notables constitucionalistas.

Ya en 1958, en los autos **Madariaga Anchorena, Carlos Juan** la Corte Suprema de Justicia de la Nación⁹ se pronunció acerca de la posibilidad de que las provincias puedan restringir convencionalmente el ejercicio de sus poderes impositivos, sin que ello implique que se hayan despojado de su potestad tributaria.

Recientemente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación volvió a reconocer expresamente la posibilidad de celebración de este mecanismo de coordinación financiera (vertical: Nación – Provincias; horizontal: Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) en la causa “**Papel Misionero S.A.I.F.C. c/ Misiones, Provincia de s/ Acción Declarativa**”¹⁰ al señalar:

“...las leyes convenio entre las que cabe incluir la ley de coparticipación federal, el Convenio Multilateral, el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, en sus respectivas ratificaciones locales por medio de las legislaturas provinciales hacen parte, aunque con diversa

⁸ Corte Suprema de Justicia de la Nación, “El Cóndor Empresa de Transportes S.A. c/ Provincia de Buenos Aires”, 7/12/2001.

⁹ 21.11.1958, Fallos 280:297.

¹⁰ Mayo 5 de 2009.

jerarquía, del derecho público provincial...”

Es decir, no se cuestiona actualmente la constitucionalidad de estos acuerdos interjurisdiccionales, como había sucedido antaño.

Surge entonces una nueva cuestión: ¿debemos considerar una sola ley-convenio que contenga el régimen general y los regímenes especiales?. O, en cambio, ¿ es necesaria una ley-convenio por cada uno de estos regímenes? La Constitución dice claramente que “...una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación...”

La ley-convenio aprobada por el Congreso de la Nación deberá ser ratificada por las Provincias (y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), mediante el dictado de una ley formal. De este modo se cierra el denominado “pacto intrafederal”, verdadera expresión del federalismo de concertación propuesto por los convencionales de 1994.

Ello no obsta a que alguna jurisdicción, si así de lo decidiera por cuestiones económico-financieras o políticas, pueda proceder a la denuncia del acuerdo. Tal como sucediera en la década del '50 con la Provincia de Corrientes¹¹ respecto de la Ley 12139 y, más recientemente en relación con el Pacto Fiscal I (12/8/1992) con la Provincia de Córdoba¹².

Cámara de origen:

- k) El proyecto será presentado en el Senado de la Nación. Prevalencia del proyecto sancionado por la Cámara de origen.
- l) Antecedentes inmediatos relacionados con la distribución de nuevos impuestos nacionales.

Con referencia al punto a) nos remitimos a los comentarios vertidos en el ítem anterior, relacionado con la formación y sanción de la ley-convenio de coparticipación.

En cuanto a los antecedentes inmediatos, mencionados en el punto b), podemos citar entre ellos: 1.- la Ley 25082¹³ , que estableció la distribución del producido de los impuestos sobre los Intereses Pagados y el Costo Financiero del Endeudamiento Empresarial y 2.- el Impuesto a la Ganancia

¹¹ Ley 1737, diciembre de 1952.

¹² Ley 10077, agosto de 2012.

¹³ B.O. 20/01/1999.

Mínima Presunta.

El proyecto de creación de estos impuestos fue presentado –como corresponde- ante la Cámara de Diputados, convirtiéndose en la Ley 25239, mientras que el proyecto de distribución fue ingresado como cámara de origen ante el Senado de la Nación.¹⁴

Mayoría especial.

- m) La aprobación por cada una de las Cámaras requiere de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros.

Ratificación por Legislaturas locales

- n) Necesidad de aprobación (o ratificación) por leyes locales
- o) Imposibilidad de enmiendas, reservas u observaciones.
- p) Imposibilidad de reglamentación unilateral

2.2 PRINCIPIOS BÁSICOS

La Convención Reformadora fue muy exhaustiva al establecer los principios que debería recoger la nueva ley-convenio. Algunos autores sostienen que fue excesivamente reglamentarista, a punto tal que no ha sido posible capturar la totalidad de los principios establecidos en ninguno de los anteproyectos que han circulado en estos años. Los principales institutos a tener en cuenta, son:

Masa coparticipable

- a) Impuestos nacionales comprendidos
- b) Situación de los impuestos indirectos. Vinculación con el fallo Mataldi Simón
- c) Análisis de la expresión “son coparticipables”
- d) Conceptos excluidos: recursos aduaneros y asignaciones específicas
- e) El caso particular del Fondo Federal Solidario (soja y sus derivados)

La masa coparticipable definida por la Constitución Nacional (1994) estará constituida por la totalidad de las contribuciones (impuestos) directos e indirectos que establezca el Congreso de la Nación, salvo la parte o la totalidad de las sumas que tengan una asignación específica, en los términos del inciso 3º del artículo 75.

¹⁴ Expediente 164/1998; Mensaje 595/98 del PEN; Mesa de Entradas: 22/05/1998.

Artículo 75.- Corresponde al Congreso:...

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

(...)

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.

Los impuestos indirectos como facultad concurrente de la Nación y de las Provincias surge ahora del texto constitucional, pero había tenido reconocimiento jurisprudencial desde 1927 en el célebre caso de la Corte Suprema de Justicia de la Nación "Mataldi Simón S.A. vs. Provincia de Buenos Aires", que finalmente posibilitó el diseño de la Ley 12139 de Unificación y Distribución de Impuestos Internos.

Están excluidos los recursos del comercio exterior (por ser una facultad exclusiva y excluyente del Congreso de la Nación) y, por supuesto, las asignaciones específicas, las que "no son coparticipables". Es decir, no se distribuyen.

Merece una aclaración especial el caso del Fondo Federal Solidario, que distribuye el 30% del producido de las retenciones de la soja y sus derivados al conjunto de Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este Fondo no constituye, en modo alguno, un régimen especial de coparticipación federal de impuestos ya que está compuesto por recursos que no son coparticipables. El producido de los recursos provenientes del comercio exterior es de exclusividad del Estado Nacional. No obsta a lo dicho la circunstancia de que la distribución se realice por el mismo mecanismo del régimen de la Ley 23548: en forma diaria, automática y gratuita a través del Banco de la Nación Argentina.

Automaticidad

- f) Distribución automática de los recursos
- g) Fundamento y origen de este principio
- h) Diferencia con transferencias presupuestarias

El artículo 6° de la Ley 23.548 define como agente financiero del régimen al

Banco de la Nación Argentina, al disponer que “...transferirá automáticamente a cada provincia y al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias, el monto de recaudación que les corresponda, de acuerdo a los porcentajes establecidos en la presente Ley. Dicha transferencia será diaria y el Banco de la Nación Argentina no percibirá retribución de ninguna especie por los servicios que preste conforme a esta Ley”.

La Constitución Nacional, reformada en 1994, incorpora el principio de automaticidad en el párrafo segundo del inciso 2º, artículo 75:

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

Además, la Comisión Federal de Impuestos dictó el 11 de julio de 2002 la Resolución General Interpretativa N° 31, donde declaró con alcance general que “...el principio de automaticidad establecido en el artículo 6º de la Ley 23.548 e incorporado en el párrafo segundo del inciso 2º del artículo 75 de la Constitución Nacional, consiste en que los recursos coparticipables deben ser remitidos a las jurisdicciones adheridas al régimen, sin necesidad de gestión alguna y en base a los prorrateadores predeterminados por la leyes vigentes” (artículo 1º).

Justamente, al no ser necesaria “gestión alguna” por parte de las jurisdicciones participantes para hacerse de los fondos que les corresponden , se plasma el principio de **automaticidad** en la remisión de dichos fondos. Las acreditaciones en las cuentas nacionales y provinciales de los recursos de la coparticipación federal de impuestos, son automáticas. También lo son para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, desde el dictado del Decreto 692/2002¹⁵.

Estas partidas se diferencian de las transferencias presupuestarias ya que los montos coparticipables no consolidan en el Presupuesto Nacional. Es decir, no ingresan a las cuentas del Tesoro Nacional, sino que son distribuidas automáticamente por el Banco de la Nación Argentina.

En conclusión: resulta imprescindible que el nuevo régimen de coparticipación consagre el principio de **automaticidad en la remisión de los fondos**, tal como lo tiene establecido la Constitución Nacional, reformada en 1994 (artículo 75, inciso 2º).

¹⁵ Suma anual \$ 157 Millones. Desde el dictado del Decreto 705/2003 dicho nivel es equivalente al 1,4% del monto de coparticipación neta de la detracción del 15% destinado a la ANSES.

Distribución primaria

- i) Entidades políticas involucradas
- j) Relación directa con las competencias, servicios y funciones de cada nivel de gobierno

Distribución secundaria

- k) Entidades políticas involucradas
- l) Criterios objetivos de reparto
- m) Equidad
- n) Solidaridad
- o) Desarrollo equivalente
- p) Calidad de vida
- q) Igualdad de oportunidades en todo el país

La definición de las expresiones: “**distribución primaria**” y “**distribución secundaria**”, no genera dudas. La distribución primaria consiste en dividir la totalidad de la recaudación de los impuestos nacionales coparticipables en dos grupos; uno destinado al Estado Nacional y otro al conjunto de las Provincias. Luego, este último grupo se reparte entre las Provincias en virtud de la distribución secundaria.

Las diversas leyes de coparticipación federal siguieron este esquema, aunque adoptaron criterios muy distintos. En la actualidad prevalece un sistema muy poco objetivo, fruto de una negociación de tipo política que se dio a fines del año 1987. Consiste en asignar porcentajes fijos para la distribución primaria y secundaria. Tal vez, por que la Ley 23548 fue proyectada para tener una vigencia limitada que comprendía los años 1988 y 1989. Por eso, se trataba de un “régimen transitorio”.

En efecto, el actual régimen general de coparticipación federal de impuestos (existen también regímenes denominados especiales porque su distribución está determinada por otros prorrateadores o criterios, algunos de los cuales no son estrictamente automáticos), es un *Régimen Transitorio de Distribución*, sancionado a fines de 1987 y con vigencia a partir del primero de enero del año siguiente, con vocación precisamente *transitoria*: estaba destinado a existir solamente dos años, es decir, 1988 y 1989. En rigor de verdad el *régimen transitorio* debía caducar el 31 de diciembre de 1989.

El legislador previó una cláusula de reconducción automática en el artículo 15, Capítulo IV – Otras Disposiciones; que dice:

“La presente ley regirá desde el 1 de enero de 1988 hasta el 31 de di-

ciembre de 1989. Su vigencia se prorrogará automáticamente ante la inexistencia de un régimen sustitutivo del presente.”

La reconducción automática y la mora de más de quince años en el cumplimiento de la Cláusula Transitoria Sexta de la Constitución Nacional reformada en 1994, convirtió al *Régimen Transitorio de Distribución* en el más permanente y pétreo de todos los regímenes existentes en el país, desde la célebre Ley de Unificación y Distribución de Impuestos Internos 12.139 de 1935.

La Constitución Nacional de 1994, al constitucionalizar el sistema de coparticipación como un mecanismo de coordinación financiera Nación-Provincias, dedicó el tercer párrafo del inciso 2º, artículo 75, al tema de la distribución en estos términos:

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.

De donde surge que:

- La distribución comprende no solamente a la Nación y a las Provincias, sino que también incluye a la Ciudad de Buenos Aires;
- Tanto la distribución primaria (Nación-Provincias-CABA), como la secundaria (“entre éstas”), se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas;
- Deberá contemplar criterios objetivos de reparto;
- Será equitativa (devolutiva) y solidaria (redistributiva);y
- Deberá dar prioridad a un grado equivalente de desarrollo en todo el país.

Parte de la doctrina considera que el grado de detalle de los requisitos plasmados en este párrafo de la Constitución Nacional ha contribuido en impedir la sanción de un nuevo régimen de coparticipación, tal como lo dispone la Disposición Transitoria Sexta. El hallazgo de una fórmula que cumpla con todas las condiciones enunciadas ha sido infructuoso, hasta el momento.

Transferencia de competencias, servicios y funciones

- r) Reasignación de recursos
- s) Ley nacional y ley local de aprobación de la transferencia
- t) Casos recientes en relación con la CABA

Dice el 5º párrafo del inciso 2º del artículo 75 de la Constitución Nacional:

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.

Concepto que se reafirma en la Disposición Transitoria Sexta:

...la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada;...

De lo expuesto en los párrafos precedentes se desprende que hasta la sanción y ratificación de una nueva ley de coparticipación federal de impuestos (proyecto que debió haber ingresado al Senado de la Nación antes de diciembre de 1996), no es posible transferir competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, previa aprobación por Ley del Congreso de la Nación y de la jurisdicción interesada.

Uno de los primeros conflictos que surgieron en razón de la aplicación de esta cláusula constitucional fue el requerimiento, por parte del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires al Gobierno Nacional, relacionado con el traspaso de la función judicial y policial, con la correspondiente partida presupuestaria. Esta cuestión aún que no ha sido resuelta.

El fundamento de la disposición que venimos comentando reside en las consecuencias que se produjeron con la transferencia de los servicios nacionales de salud y educación acaecida en la década de los '90, en virtud de lo establecido en las Leyes 24049; 24061 y el Decreto 964/1992.

En este orden de ideas, la Comisión Federal de Impuestos reiteró los conceptos vertidos en oportunidad del tratamiento de la normativa antes citada, en la Resolución General Interpretativa N° 33¹⁶:

“La Comisión Federal de Impuestos ha decidido por Resolución General Interpretativa N° 5 dictada con fecha 5 de Junio de 1991 en ejercicio de la

¹⁶ B.O.: 04/12/2002.

competencia acordada por el artículo 11, inciso e), de la Ley 23.548, que los regímenes de excepción previstos en el artículo 2º, inciso b), de la misma serán solamente aquellos que se estructuran mediante leyes-convenio, no pudiendo ninguna de las partes –en el caso de la Nación– sustraer unilateralmente tributos nacionales, total ni parcialmente, de la masa coparticipable que la ley ha definido con absoluta generalidad, sin la conformidad de las demás jurisdicciones.

“Sin embargo, desde su misma vigencia hasta el presente, el régimen ha venido siendo objeto de sucesivas e indebidas detracciones por parte del nivel nacional, dentro de las cuales cabe mencionar:(...) “11. La Ley 24.049 del 6 de Diciembre de 1991 consagra una distribución presecundaria, conforme la cual las Provincias deberán atender los servicios nacionales que se les transfieren, cuyo costo se establece en \$ 964 millones para 1992, deducibles del 54,66% que les corresponde de coparticipación federal, Ley 23.548.”

Además, es importante resaltar que el Acuerdo de Reafirmación Federal celebrado en la Ciudad de Luján, Provincia de Buenos Aires, el día 24 de Mayo de 1990, determinó:

“La transferencia de los servicios del Estado Nacional a las provincias no deberá ser compulsiva ni inconsulta, sino concertada y ratificada por ley del Congreso Nacional. “En todos los casos la transferencia deberá ir acompañada con la correspondiente asignación de recursos por el tiempo que se convenga, para que las provincias puedan afrontar eficazmente las respectivas prestaciones” (Art. 9º).

Consideramos que esta disposición es el antecedente inmediato de la Cláusula Constitucional a la que nos referimos en este punto.

Organismo Fiscal Federal

- u) Integración
- v) Funciones
- w) Proyección al inciso 3 del artículo 75: asignaciones específicas

El sexto párrafo del inciso 2º (artículo 75) de la Constitución Nacional establece lo siguiente:

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.

Dos cuestiones fueron intensamente debatidas en el recinto de la Convenio Reformadora de 1994: la ausencia de toda referencia al Estado Nacional en la integración del organismo fiscal federal y la omisión de la función de “interpretación” a cargo del mismo.

En el primer punto, la Comisión de Redacción sostuvo que resultaba, a su juicio, innecesario incluirlo en forma explícita, por cuanto quedaba sobreentendido al calificarlo al organismo de “federal”. Sin embargo, algunos autores –minoría, por supuesto- han interpretado que, con fundamento en la omisión, el nuevo organismo fiscal federal no debería estar integrado por un representante del Estado Nacional.

En cuanto a la facultad de interpretación de las leyes convenio de coparticipación de impuestos, numerosas fueron las postulaciones para que figurara explícitamente en el texto del párrafo sexto del inciso 2º del art. 67 (hoy: 75) de la Constitución Nacional. En un primer momento se había puesto el término “interpretará”. Luego fue excluido en razón de que la discusión sobre la interpretación de la distribución de los recursos coparticipables entre la Nación y las provincias únicamente la resolvería el Poder Judicial.

Finalmente, si bien el sexto párrafo del inciso 2º, artículo 75, de la Constitución Nacional se refiere al “control y fiscalización” de la ejecución de lo establecido en dicho inciso, hay que reparar que allí se remite por exclusión de la masa coparticipable, a las asignaciones específicas (inciso 3º); lo cual podría interpretarse que también abarcaría el “control y fiscalización” de las asignaciones específicas. No para objetar su constitucionalidad o no; sino para impugnar, en todo caso, su no integración a la masa coparticipable.¹⁷

Segunda Sección

3.- Análisis de la Encuesta elaborada por la Comisión Federal de Impuestos del Senado de la Nación

Dentro del ámbito del Senado de la Nación funciona la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos, que es unicameral y permanente. Su función es: “dictaminar sobre lo relativo al régimen de coparticipación de impuestos, a regímenes impositivos que afecten recursos coparticipables, acerca de lo normado por el Art. 75 inciso 2 de la Constitución Nacional y todo otro asunto vinculado a la coparticipación federal de impuestos”.

¹⁷ Argumento de la Comisión Federal de Impuestos, Resolución N° 97/2004 de fecha 25/11/2004.

Esta Comisión conformó un equipo de trabajo con asesores especializados en la materia que se desempeñaron durante los meses de marzo a septiembre de 2002. La tarea desarrollada, en aquellos tiempos, fue sumamente productiva y merece ser revisada por la trascendencia que puede tener al encarar una futura reforma del régimen.

Este grupo de especialistas se abocó, en una primera instancia, a reunir los textos de diferentes propuestas sobre el régimen de coparticipación que habían tomado estado público y que provenían de diversos autores. Partiendo del análisis de esos documentos, identificaron los bloques temáticos más relevantes a tener en cuenta en una futura Ley de Coparticipación. Con ellos elaboraron un instrumento denominado: “Encuesta sobre Coparticipación Federal de Impuestos”¹⁸.

Una vez consensuado el contenido de la Encuesta se elaboró un documento, a modo de introducción, para establecer el alcance de los temas a tratar y se realizó un cuadro comparativo de los proyectos analizados. Este conjunto de antecedentes fue aprobado en la sesión plenaria de la Comisión del día 18 de marzo de 2002. El Presidente de la Comisión Senador José Luis Gioja destacó, en esa oportunidad, que la finalidad de la encuesta era invitar a los actores involucrados a reflexionar sobre la necesidad de arribar a una solución concertada que permitiera lograr una distribución razonable y equitativa de los recursos coparticipables, superando los escollos que había impedido la sanción de la nueva ley¹⁹.

A continuación expondremos en un cuadro los elementos que se consideraron relevantes para la discusión de una nueva ley de coparticipación:

¹⁸ Dada la significativa importancia de la Encuesta a la que nos venimos refiriendo, y para facilitar al lector el acceso a la misma, la adjuntaremos como un Anexo al final de este trabajo.

¹⁹ Elementos para la Discusión de una nueva ley convenio de Coparticipación Federal de Impuestos. H. Senado de la Nación. Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos. Imprenta del Congreso de la Nación. Mayo de 2001. Ciudad de Buenos Aires.

ELEMENTOS PARA LA DISCUSIÓN

■ UNO O VARIOS REGIMENES	■ DISTRIBUCION SECUNDARIA
■ MASA COPARTICIPABLE	■ SITUACION DE LOS MUNICIPIOS
■ ASIGNACIONES ESPECIFICAS	■ CLAUSULA DE GARANTIA
■ FONDO ANTICICLICO	■ OBLIGACIONES EMERGENTES LEY
■ DISTRIBUCION PRIMARIA	■ SITUACION DE LA CABA

COMENTARIOS SOBRE ALGUNOS DE LOS “ELEMENTOS” CONSIDERADOS RELEVANTES EN LA ENCUESTA

En los ítems que siguen realizamos un breve comentario sobre algunos de los puntos que se consideran relevantes para la discusión de una nueva Ley de Coparticipación. En cada uno de ellos incluimos las preguntas efectuadas en la Encuesta elaborada por la Comisión Federal de Impuestos, del Senado de la Nación, y extractamos las respuestas brindadas por las provincias que se encuentran reflejadas en el libro “Elementos para la discusión de una nueva ley convenio de Coparticipación Federal de Impuestos”²⁰

a) Uno o varios regímenes

El artículo 75, inciso 2 de la Constitución Nacional dice: “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”.

Es una cuestión previa de fundamental importancia establecer cómo debe interpretarse la expresión “instituirá regímenes”. Es decir, en una única ley convenio podrían convivir uno o varios regímenes de distribución de recursos

²⁰ Idem cita anterior

coparticipables.

Debemos destacar que en la actualidad, además de la distribución establecida en la Ley 23.548, existen otras formas de reparto. Ejemplo de ello son: la Ley 23.966 de Combustibles, la Ley 24.964 del FONAVI, la Ley 24.065 del Fondo Nacional de la Energía Eléctrica²¹, las Leyes nros. 26.028 y 26.454 del Impuesto sobre el Gas Oil y el Gas Licuado para uso Automotor²², entre otras.

También existen otros regímenes especiales de distribución, como por ejemplo el Fondo del Conurbano Bonaerense, del que no participa la Nación.

No escapa a nuestro análisis que como consideración previa deberíamos poder respondernos si la coparticipación es consagrada por la reforma como el sistema de reparto que obligatoriamente debemos aceptar los argentinos o si, en cambio, podría existir la posibilidad de transitar otras formas de distribución de los recursos tributarios existentes en el marco de las finanzas públicas.

En este sentido Bulit Goñi opina que en la redacción del inciso 2 existen claros indicadores que nos muestran que los legisladores consideraron el régimen de coparticipación como único posible y por lo tanto lo consagraron como obligatorio. Expresiones tales como: “instituirá regímenes”, “la distribución se efectuará”, “garantizando la automaticidad”, “la ley tendrá origen”; vendrían a certificar esta postura.²³

Partiendo de la aceptación de la opinión que considera que la coparticipación

²¹ Ley N° 24.065 art. 70 y Ley N° 26.078. El Fondo Nacional de la Energía Eléctrica se constituye con un recargo sobre las tarifas que pagan los compradores del mercado mayorista y se destina: a) El 0,70% a remunerar a la energía generada por sistemas eólicos que se vuelquen a los mercados mayoristas y/o se destinen a la prestación de servicios. b) El 19,86% al Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal. c) El 79,44% al Fondo Subsidiario para compensaciones regionales de tarifas a usuarios finales y al Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior. Fuente: mecon

²² La alícuota del impuesto del 22% se distribuye de acuerdo a lo siguiente: a) El 20,20% en forma exclusiva y específica al Fideicomiso que conforma el Sistema de Infraestructura del Transporte (SIT), conforme el Título II del Decreto N° 976/2001 y la distribución establecida por el Decreto N° 868/2013. b) El 1,80% de la alícuota para compensaciones tarifarias al sistema de servicio público de transporte automotor de pasajeros de áreas urbanas y suburbanas bajo jurisdicción municipal y provincial, con excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Area Metropolitana de Buenos Aires. Fuente: mecon

²³ El Federalismo Fiscal a partir de la Reforma Constitucional. Dirección: Felix Borgonovo. Asociación Mutual de Empleados de la DGI. Edición especial de Criterios Tributarios. Julio de 1995. Ciudad de Buenos Aires.

será la única forma de reparto admitida, debemos centrarnos en dilucidar la posibilidad de la existencia de un régimen general y otros especiales que conviven, como ocurre en la actualidad. La experiencia nos ha enseñado que la proliferación de regímenes que contemplan diversas formas de reparto, diferentes al de la Ley 23.548, ha generado un escenario de difícil comprensión y aplicación. Insistir en esta mecánica podría conducirnos a un nuevo “laberinto” por lo que consideramos que limitar razonablemente los regímenes especiales, para aquellas ocasiones que específicamente lo ameriten, sería una sana decisión.

No obstante, en respuesta a esta cuestión, las provincias contestaron mayoritariamente en la Encuesta que corresponde admitir un régimen general, que contemple regímenes especiales. Sin embargo, también se exteriorizó la opinión minoritaria de algunas provincias que consideran que el solo debe existir un régimen único y que los regímenes especiales deben prohibirse expresamente.

b) Masa Coparticipable

En los orígenes del régimen la participación de las provincias se limitaba tan solo a los impuestos internos. Luego, se fueron incorporando al elenco otros tributos tales como el impuesto a los réditos y a las ventas.

Recién con la sanción de la Ley 20221 se plasma el concepto de “unión tributaria”²⁴, que consiste en conformar una masa de recursos a distribuir entre los partícipes del régimen, que recibirán una porción de ellos conforme a la aplicación de diversos criterios de reparto.

Entonces, a los efectos de la determinación de la masa coparticipable podemos utilizar dos criterios: enumeran en forma taxativa cuales serán los impuestos a coparticipar o hacerlo en forma general, no específica. Este último formato es el utilizado por la Ley 23548 que en su artículo 2º, dice: “La masa de fondos a distribuir estará integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse...”²⁵

²⁴ Concepto desarrollado por Dino Jarach en el trabajo que elaboró a instancias del Consejo Federal de Inversiones en 1966 titulado: “Coparticipación provincial en impuestos nacionales – Régimen federal de unificación y distribución de impuestos”

²⁵ Con las siguientes excepciones: a) Derechos de importación y exportación previstos en el artículo 4 de la Constitución Nacional; b) Aquellos cuya distribución, entre la Nación y las provincias, esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación; c) Los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a propósitos o destinos determinados, vigentes al momento de la promulgación de esta Ley, con su actual estructura, plazo de vigencia y destino. Cumplido el objeto de creación de estos impuestos afectados, si los gravámenes continuaran en

Al ser consultadas las provincias respecto a cómo consideraban que debía definirse la masa coparticipable, la mayoría se inclinó por la fórmula contemplada en la Ley 23548 y la posición minoritaria propuso seguir los lineamientos de la Ley 20221 o sea definir en forma taxativa los impuestos a coparticipar.

Frente a una pregunta que planteaba la posibilidad de incluir en la masa coparticipable los impuestos al comercio exterior, con la anuencia de la Nación, ninguno de los consultados respondió afirmativamente propiciando su inclusión.

c) Asignaciones Específicas

Es importante resaltar que a los efectos del Régimen de Coparticipación los recursos pueden clasificarse en:

Recursos distribuidos por el Régimen General: Son aquellos recursos que se distribuyen por aplicación de la Ley 23.548 de acuerdo con el procedimiento ya comentado, dando origen a la distribución primaria y secundaria.

Recursos distribuidos conforme a Regímenes Especiales: Corresponde a una masa de recursos que se distribuyen en forma diferente a la distribución general establecida en la Ley de Coparticipación Federal. La forma en la que se distribuyen estos recursos está dispuesta por otras leyes nacionales.

Impuestos con Asignación Específica: Estos recursos no se distribuyen. Son impuestos cuya recaudación tiene un destino particular establecido por ley en el marco del artículo 75 – inciso 3 de la Constitución Nacional; Consecuentemente su producido no forma parte de la masa coparticipable. Según el artículo 75, inc. 3 de la Constitución Nacional corresponde al Congreso: "...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"

Hacer un uso intensivo de impuestos con asignación específica desnaturaliza el régimen y ahueca la masa de recursos coparticipables. Es por ello, que en diversas oportunidades se ha intentado limitarlas con alguna suerte de norma reglamentaria.

vigencia se incorporarán al sistema de distribución de esta Ley; d) Los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la nación y las provincias. Dicha afectación deberá decidirse por Ley del Congreso Nacional con adhesión de las Legislaturas Provinciales y tendrá duración limitada.

La propia Comisión Federal de Impuestos (CFI)²⁶ propuso en un Proyecto de Ley de Coparticipación fijarles un límite temporal recomendando que: “estas asignaciones o afectaciones específicas no podrán exceder de un año en su vigencia, salvo prórroga expresa con igual límite temporal”²⁷

Al ser consultadas las provincias en la encuesta sobre este tema todas coincidieron en que resulta necesario limitar las asignaciones específicas y utilizarlas para casos especiales e forma excepcional y por un plazo determinado.

d) Fondo Anticíclico

Alguna parte de la doctrina observando la tendencia seguida por los diferentes niveles de gobierno de aumentar el gasto público en forma desmedida cuando aumenta la recaudación recomendaron la creación de algún mecanismo de estabilización macroeconómico.

En el Compromiso Federal de diciembre de 1999, ratificado por la Ley 25235, las partes signatarias se comprometieron a impulsar la incorporación de varios institutos “para ser tenidos en cuenta tanto en la legislación nacional y/o provincial a dictarse en el futuro”. Entre ellos se consensuaba la: “3. Creación de un Fondo Anticíclico financiado con recursos coparticipables; similar al instituido por la ley 25.152”²⁸

No obstante las opiniones doctrinarias y las normas que preveían su constitución, el Fondo Anticíclico fue sistemáticamente repudiado por las provincias. Aunque los fines que inspiraron su creación pueden haber sido loables, es claro que los gobernadores no deseaban resignar ninguna proporción de la recaudación.

e) Distribución Primaria

Corresponde a la formación de dos grupos de recursos. Uno de ellos destinado a la Nación y el otro al conjunto de las provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires²⁹.

²⁶ Nos referimos al a la Comisión Federal de Impuestos formada por los representantes de la Nación, las provincias y las CABA.

²⁷ Sistema básico de Concertación para la Coordinación, Armonización y Distribución Financiera y Fiscal. Noviembre de 1988. IEFPA

²⁸ Régimen de Convertibilidad Fiscal.

²⁹ En virtud de lo establecido por el artículo 1º del Decreto PEN 705/2003 se fija a partir del 1 de enero de 2003 la participación que le corresponde a la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES, por la aplicación del Artículo 8º de la Ley N° 23.548 y sus modificaciones, en un coeficiente equivalente al

La Ley N° 23548 establece tres porcentajes de distribución³⁰: 42,34% para la Nación; 56,66 % para las Provincias y 1% para conformar los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) ³¹

En virtud de sucesivas modificaciones al régimen las provincias vieron disminuida su participación. Tomemos a modo de ejemplo la distribución del impuesto a las ganancias, segundo impuesto en importancia recaudatoria.

El sistema de pre-coparticipaciones creado por la Ley 24621³² asigna del producido del impuesto:

- 20% para ANSES
- 10% para el Fondo de Conurbano Bonaerense, con una suma máxima anual de \$ 650 Millones; el excedente, se distribuye al resto de las provincias
- 4% para las provincias –excepto Buenos Aires- en base al índice NBI (necesidades básicas insatisfechas)
- 2% para reforzar la cuenta de Aporte del Tesoro Nacional a las Provincias (ATN)

Es decir que solo el 64% se distribuye conforme los criterios de la Ley 23548 entre la Nación y las Provincias, previa detracción del 15% con destino a la ANSES, por disposición del Pacto Fiscal I del 12 de agosto de 1992.

Consultadas las Provincias a través de la encuesta que venimos comentando, respondieron en forma mayoritaria que pretendían:

- No autorizar detracciones previas a la distribución primaria
- Suprimir el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN). En caso de mantenerlo, cambiar la autoridad de aplicación.

UNO COMA CUARENTA POR CIENTO (1,40%) del monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el Artículo 2° de la citada ley y sus modificaciones. Dichas transferencias se realizarán a través del BANCO DE LA NACION ARGENTINA, en forma diaria y automática.

³⁰ También se establece un dos por ciento (2%) para el recupero del nivel relativo de las siguientes provincias: Buenos Aires 1,5701%; Chubut 0,1433%; Neuquén 0,1433% y Santa Cruz 0,1433%

³¹ ARTICULO 5° — El Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias creado por el inciso d) del artículo 3 de la presente Ley se destinará a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales y será previsto presupuestariamente en jurisdicción del Ministerio del Interior, quien será el encargado de su asignación.

³² B.O.: 09/01/1996.

- Algunas provincias propusieron mantener el Fondo pero destinarlo a promover el Desarrollo Regional, intentando restablecer el Fondo de Desarrollo Regional (FDR)³³

Con referencia a la forma de calcular el reparto, la posición mayoritaria se expidió por mantener la distribución conforme a valores relativos o porcentajes. Casi por unanimidad se propuso que la distribución primaria sea actualizada periódicamente, cada 2 o cada 5 años, o en forma coincidente con el censo poblacional.

Uno de los temas que concitó la preocupación de las provincias fue el financiamiento del sistema previsional y su posible encuadre dentro de la distribución primaria, ya sea incorporándolo a la porción que corresponde a la Nación o exponiéndolo por separado como un “tercer socio” de la distribución.

f) Distribución Secundaria

Se refiere a los recursos que se distribuirán entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Según el artículo 75, inc. 2º, párrafo 3º de la Constitución Nacional: “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”.

El artículo 4º de la Ley nº 23.548 establece los porcentajes para el reparto entre las jurisdicciones, aunque hay que tener en cuenta la especial situación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires³⁴.

³³ La Ley 20221 impulsó la creación del Fondo de Desarrollo Regional, “al que se asegura la asignación de un tres por ciento (3%) de la recaudación total, a efectos de dar continuidad al actual régimen del Fondo de Integración Territorial”.

³⁴ Desde la Ley nº 20221 la Nación transfería a la Ciudad de Buenos Aires el 1,8% -directo-, de los recursos que recibía la Nación en la Distribución Primaria. Luego ese porcentaje se transformó en una suma fija de 157 millones a la que posteriormente se le adicionaron 50 millones más por la transferencia de algunos servicios. En virtud de lo establecido por el artículo 1º del Decreto PEN 705/2003 se le fija a partir del 1 de enero de 2003 un coeficiente de participación equivalente al 1,40% del monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el Artículo 2º de la Ley 23.548.

La Ley 20221³⁵, antecesora de la Ley 23548, efectuaba la distribución secundaria utilizando prorrates relacionados con criterios objetivos, tales como la población, la densidad poblacional y la brecha de desarrollo que eran actualizados después de cada censo poblacional. Su artículo 3º establecía:

“La distribución entre las provincias adheridas del monto que resulte por aplicación del artículo 2º, inciso b) se efectuará de acuerdo con el siguiente criterio:

- a) Directamente proporcional a la población, sesenta y cinco por ciento (65%);
- b) En proporción per cápita a la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área más desarrollada del país, siempre que la provincia no pertenezca a dicha área, veinticinco por ciento (25%); y
- c) A las provincias que no tengan densidad de población superior al promedio del conjunto de provincias, y en proporción a la diferencia entre la densidad de población de cada provincia y dicho promedio, diez por ciento (10%).

En oportunidad de la sanción de la Ley 23548 el escenario político no dio margen para una negociación transparente y consensuada y solo se logró acordar un conjunto de repartidores fijos que no se relacionan con ningún criterio objetivo actual.

En la Encuesta que venimos comentando, las provincias se expidieron como se detalla a continuación:

- Combinación de criterios redistributivos y devolutivos
- Que ninguna provincia reciba menos de lo venía recibiendo
- No hubo unanimidad respecto de quien sería el responsable de fijar los porcentajes de reparto. Las opiniones se dividieron entre el Organismo Fiscal, por delegación de la Ley Convenio, y las propias provincias
- La opinión general coincidió con la necesidad de la actualización de los porcentajes
- Se aceptó la posibilidad de aplicar criterios de eficiencia

³⁵ La Ley 20221 de marzo de 1973 estuvo vigente con sucesivas prórrogas hasta 1987.

- Se admitió la implementación de un sistema de premios y castigos simétricos (incluida la Nación). Se plantearon reparos en cuanto a la elección de los parámetros que deberían tenerse en cuenta en la conformación de este sistema.

En este caso el Poder Ejecutivo Nacional también emitió su opinión³⁶. Propuso que las jurisdicciones acuerden, entre ellas, la forma de distribución. Agregó que acepta que es necesario terminar con las pre-coparticipaciones, ya que complican el sistema. También expuso que durante la transición sería conveniente aplicar la nueva modalidad de reparto solo a la porción de incremento de la recaudación. Además, reconoce que no son buenas las bases estadísticas disponibles al momento de contestar la Encuesta. (Año 2000).

g) Cláusula de Garantía

La Ley 23.548 incluye en su texto³⁷ una cláusula que le garantiza a las provincias un piso de recursos. Establece en su artículo 7º: “El monto a distribuir a las Provincias, no podrá ser inferior al 34% (treinta y cuatro por ciento) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la administración central tengan o no el carácter de distribuibles por esta ley”.

El artículo antes citado se complementa con el siguiente: “ A los efectos del artículo 7º de la presente ley, la Contaduría General de la Nación determinará antes del 15 de febrero del año siguiente, si se ha distribuido un monto equivalente al porcentual garantizado por el mecanismo del mencionado artículo, en función de la recaudación efectiva del ejercicio fiscal vencido”. (Artículo 20)³⁸.

³⁶ El documento “Encuesta” fue remitido por la Comisión Federal de Impuestos del Senado de la Nación al conjunto de las provincias y a la Nación. Casi todas las provincias respondieron a las preguntas propuestas y efectuaron la devolución del documento cumplimentado. Conforme a la información que hemos podido recabar, la Nación solo dio su opinión respecto de la distribución secundaria.

³⁷ Es la primera Ley de Coparticipación que contempla una cláusula de garantía

³⁸ El 27 de febrero de 2002 la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires suscribieron el "Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos", ratificado por la Ley 25.570. El artículo 4º del mencionado Acuerdo dice: “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 consonancia con lo expuesto, la Nación interpreta que la garantía del artículo 7º de la Ley n° 23548 ha quedado sin efecto.

Fundamenta la existencia de esta garantía la necesidad de asegurarle a las provincias que la Nación no descuidará la recaudación de recursos coparticipables por hacer un uso intensivo de instrumentos tributarios que no se coparticipan (derechos al comercio exterior)

En este punto y con relación a la Encuesta, las provincias han manifestado tres posturas:

- Que la Cláusula de Garantía se transforme en un monto fijo³⁹
- Que la Cláusula de Garantía sea un porcentaje de los recursos:
 - No menor al 50% de los recursos coparticipables
 - No menor al 40% de todos los recursos, coparticipables o no
- Que la Cláusula de Garantía sea un porcentaje y que en la base de cálculo no se incluyan los aportes y contribuciones al sistema de seguridad social

h) Organismo Fiscal Federal

El artículo 75º inciso 2 de la Constitución Nacional, reformada en 1994, establece: “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”.

De lo expuesto en el párrafo precedente surge la necesidad de analizar en profundidad cuales fueron los objetivos que inspiraron a los constituyentes para incluir al organismo fiscal federal, en el remozado texto constitucional. Para ello resulta de suma utilidad revisar los antecedentes de los debates que se produjeron en el seno de la Convención Nacional Constituyente de 1994, tarea que excede al alcance de este trabajo.

No obstante, es importante resaltar que delimitar las misiones, funciones y competencias del organismo fiscal federal es de fundamental importancia para todos los actores del régimen.

Surgen alrededor de este tema diversos interrogantes: La Comisión Federal de Impuestos (CFI) del artículo 10º de la Ley 23548 ¿es el mismo organismo fiscal federal contemplado en la Constitución Nacional? En todo caso, ¿coexistirá más de un organismo encargado de tutelar el sistema de

³⁹ En forma similar a las sumas fijas acordadas en los Pactos , Compromisos y Acuerdos Federales

coordinación fiscal entra la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires? En el supuesto que el Organismo Fiscal Federal difiera de la CFI ¿cómo sería su composición y cuáles serían sus funciones?

Consultada las provincias al respecto, en general, se pronunciaron por la constitución de un organismo fiscal federal similar a la Comisión Federal de Impuestos (CFI), con funciones y facultades ampliadas, que aborde la tutela y el control de un verdadero sistema de coordinación financiera y fiscal, superador de un mero régimen de reparto de recursos.

Palabras finales

En diciembre de 2016 se cumplirán 20 de años de morosidad en el acatamiento de la Disposición Transitoria Sexta de la Constitución Nacional, reformada en 1994, que establecía que antes de finalizar el año 1996 debía sancionarse un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos de conformidad con las pautas establecidas en el inciso 2) del artículo 75.

El Régimen Transitorio de Distribución entre la Nación y las Provincias de la Ley Nº 23548 debía regir desde el 1 de enero de 1988 hasta el 31 de diciembre de 1989 (artículo 15º). La posibilidad de prorrogarlo automáticamente, ante la inexistencia de un régimen sustitutivo, lo ha convertido en el más permanente de todos los regímenes conocidos desde 1935.

En el convencimiento de que en el corto plazo deberá tratarse un nuevo y superador sistema de coordinación fiscal entre los distintos niveles de gobierno de Argentina, nos propusimos elaborar instrumentos que pudieran ser de utilidad a la hora de tomar decisiones.

En virtud del tiempo transcurrido desde la Reforma Constitucional estimamos que podría resultar de interés revisar las “Pautas de Procedimiento y Principios Básicos para la sanción de la nueva ley- convenio”, que emanan de la Constitución Nacional. Con los requisitos relevados hemos construido una herramienta a la que denominamos “Checklist” o “lista de comprobación de los principios básicos y pautas de procedimiento que la Constitución Nacional” Esta herramienta⁴⁰ nos ayudará a reducir los errores y a asegurar la consistencia y precisión en la realización de la tarea, a la hora de examinar los anteproyectos que intenten tomar estado parlamentario.

Además, en la segunda parte del trabajo analizamos la Encuesta elaborada durante 2002 por la Comisión Federal de Impuestos del Senado de la

⁴⁰ Se adjuntará el Formulario “Checklist” propuesto para facilitar su utilización

Nación y adjuntamos su versión original como Anexo a este documento⁴¹.

El elenco de preguntas diseñadas por los especialistas y las respuestas que dieron, oportunamente, las provincias nos proporcionan un elemento de suma utilidad que, transportado a la actualidad, nos permitirá vislumbrar cuales podrían ser las posiciones que asumirían los actores ante la eventualidad de sancionarse un nuevo régimen de coparticipación.

⁴¹ También se encuentra disponible en el libro titulado: Elementos para la Discusión de una nueva ley convenio de Coparticipación Federal de Impuestos. H. Senado de la Nación. Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos. Imprenta del Congreso de la Nación. Mayo de 2001. Ciudad de Buenos Aires.

Checklist

“Checklist” para la sanción de un nuevo

Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos

Pautas de Procedimiento y Principios Básicos que emanan del

Artículo 75º inciso 2) de la Constitución Nacional

El anteproyecto bajo análisis: ¿Cumple con las siguientes pautas y principios básicos?	SI	NO
Surge de Acuerdos Previos		
Se propone como una Ley Convenio		
Instituye regímenes de coparticipación		
Establece al Senado como Cámara de origen		
Hay mayoría absoluta en cada una de las Cámaras		
Está ratificado por las Legislaturas locales		
Define con claridad la masa coparticipable		
Enuncia taxativamente que recursos no serán coparticipables		
Establece la distribución automática de los fondos		
Define con claridad que jurisdicciones participarán de la distribución primaria		
Relaciona en forma directa a la distribución primaria con las competencias, servicios y funciones de cada nivel de gobierno		
Define con claridad que jurisdicciones participarán de la distribución secundaria		
Fija criterios objetivos de reparto basados en la equidad y la solidaridad brindando igualdad de oportunidades para los habitantes del todo el país		
Prevé que la transferencia de competencias, servicios y funciones debe ir acompañada de la correspondiente transferencia de recursos		
Establece la integración de un Organismo Fiscal Federal		
Fija con claridad las misiones y funciones del Organismo Fiscal Federal		

Encuesta

B) FORMULARIO DE ENCUESTA

Bases

En orden a la confección del presente documento–encuesta se consideró el mandato contenido en el artículo 75, inciso 2°, y concordantes de la Constitución Nacional, así como los siguientes antecedentes:

- ↪ Proyecto de Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, elaborado por la Comisión Federal de Impuestos (1998).
- ↪ Compromiso Federal (6/12/99).
- ↪ Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal (17 y 20/11/00).
- ↪ Proyectos presentados ante el Congreso Nacional.
- ↪ Propuesta de reforma del Régimen de Coparticipación elaborado por el Poder Ejecutivo Nacional (1999).
- ↪ Leyes 23548 y 20221.
- ↪ Pactos Fiscales I y II.
- ↪ Otras propuestas.

Para expresar su opinión

Por favor, haga un círculo alrededor de la letra correspondiente a la opción seleccionada, o una cruz en el casillero escogido, a efectos de facilitar la tabulación de la encuesta.

En el caso de algunas alternativas, puede expresar su opinión con más de una respuesta. De tal manera, el cuadro correspondiente lleva al tope la advertencia de “*opiniones múltiples*”.

Algunas cuestiones admiten opiniones no previstas en los cuadros, de modo tal que, al pie de éstos, encontrará el espacio para responder a su gusto, a continuación de la palabra “*Otras*”. Si no le alcanzara ese espacio reservado para responder, continúe al reverso de la página, consignando el número de la pregunta.

Cuestiones Estructurales

I) B 1. Extensión y Conformación del Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos (CoFe):

B. ¿Cómo debe caracterizarse la estructura básica del sistema?

Sólo debe dictarse una LEY–CONVENIO de Coparticipación, limitada a consagrar un nuevo sistema de distribución de los recursos recaudados por la Nación en función de la delegación previa realizada por las Provincias (<i>respondiendo estrictamente al mandato constitucional, art. 75, inc. 2°</i>).	A
Debe crearse un Sistema Federal de Coordinación Financiera y Fiscal.	B

2. Si seleccionó la opción B: De crearse un Sistema Federal de Coordinación Financiera y Fiscal, ¿cuáles debieran ser sus objetivos?

Opiniones múltiples

Acordar la transparencia en la información fiscal recíproca de todos los fiscos.	
Coordinar la utilización del crédito público, nivel de endeudamiento y programación de las amortizaciones de las distintas jurisdicciones provinciales.	
Coordinar los sistemas nacional, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia de presupuesto, ingresos y gastos.	
Coordinar los niveles de gasto público en relación con las competencias, servicios y funciones de las jurisdicciones y su correspondencia con los respectivos recursos.	
Racionalizar, perfeccionar e integrar la administración tributaria de las distintas jurisdicciones.	
Determinar y controlar la acción de los organismos recaudadores nacionales, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	

OTRAS (por favor, especifique):.....

3. ¿A través de qué instrumento legal se debería crear el Sistema Federal de Coordinación Financiera y Fiscal?

La misma Ley–convenio de Coparticipación Federal de Impuestos.	A
Otra Ley–convenio.	B
Otro tipo de instrumento legal (por favor, especifique cuál):.....	C

4. Si respondió “otra Ley–convenio” u “otro tipo de instrumento legal”: ¿cuándo estima que debieran tratarse dichos instrumentos?

Previamente a la sanción de la Ley–convenio de Coparticipación Federal	A
En conjunto con la Ley–convenio de Coparticipación Federal	B
Posteriormente a la Ley–convenio de Coparticipación Federal	C

A.II) EL FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA PÚBLICO NACIONAL DE PREVISIÓN

1. Desde 1992, por acuerdo de la Nación con las Provincias, se detraen recursos de la MASA COPARTICIPABLE para destinarlos al financiamiento del SISTEMA DE PREVISIÓN SOCIAL. Asimismo, se encuentran afectados específica y parcialmente los impuestos nacionales coparticipables, con la misma finalidad. Partiendo del presupuesto de que los beneficios previsionales deben pagarse: ¿en qué instrumento debería ordenarse efectuar la afectación de recursos de la masa coparticipable para ese fin?

En la Ley–convenio de Coparticipación Federal.	A
--	---

En otra Ley–convenio, reconociendo la parte que corresponda pagar y afectando, si correspondiere, un porcentaje de la masa coparticipable.	B
--	---

2. Si consideró que el financiamiento del sistema público nacional de previsión debe ordenarse dentro de la Ley–convenio de Coparticipación Federal: ¿qué aspectos del financiamiento debe contemplar dicha Ley?

Incorporar el SUSS en la distribución primaria (“ <i>tercer socio</i> ”)	A
Financiar con una detracción previa a la integración de la masa coparticipable	B
Financiar mediante asignaciones específicas de recursos	C
Financiar mediante un tratamiento especial, que se incluirá dentro de alguna cláusula transitoria del régimen de coparticipación	D

Si seleccionó “*Financiar mediante asignaciones específicas de recursos*” por favor, indique cuáles asignaciones.....

3. ¿Qué se debería hacer con los aportes patronales jubilatorios?

Deben ser incorporados a la masa coparticipable como un impuesto más, en la hipótesis de que el financiamiento del sistema público nacional de previsión es un problema común de Nación y Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires	A
No deben incorporarse a la masa coparticipable.	B

4. Si respondió que los aportes patronales deben incorporarse a la masa coparticipable: ¿cómo deberían considerarse?

Como recursos propios de la Nación y como parte del financiamiento del sistema de jubilaciones de reparto, del cual aquella es responsable.	A
Como recursos propios de la Nación, pero calculando el costo de los déficits de las cajas provinciales transferidas y reconociendo a la Nación un porcentaje compensatorio.	B

OTRAS (*por favor, especifique*):.....

5. ¿Cómo deberían equipararse las situaciones asimétricas entre las Provincias que transfirieron a la Nación sus cajas previsionales y las que no lo han hecho (*pagan su propio déficit y el del conjunto*)?

Todas las provincias deberían transferir sus cajas para la consolidación de un sistema único.	A
Las provincias que no transfirieron sus cajas deberían adecuar sus legislaciones a la nacional, adhiriendo a la ley 24.241 a efectos de que sus déficits sean compensados con recursos provenientes del mismo fondo que actualmente financia a las transferidas.	B

OTRAS (*por favor, especifique*):.....

A. III) LAS ASIGNACIONES ESPECÍFICAS DEL ARTÍCULO 75, INCISO 3º, DE LA C.N.

¿Cómo se deberían contemplar las ASIGNACIONES ESPECÍFICAS previstas en el art. 75º,

inc. 3, de la C. N., en la Ley–convenio de Coparticipación Federal para evitar que la distribución acordada pueda ser alterada mediante este instrumento?

Opiniones múltiples

Sin limitaciones	A
Limitando el porcentaje asignable	B
Limitando el tiempo de asignación	C
Limitando el destino de la asignación	D

OTRAS (por favor, especifique):.....

B) ELEMENTOS DEL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS

I. EXISTENCIA DE UNO O VARIOS REGÍMENES DE DISTRIBUCIÓN

Organizar un régimen único que prohíba expresamente los regímenes especiales	A
Organizar un régimen general, sin mención de regímenes especiales	B
Organizar un régimen general que contemple regímenes especiales	C

Otras: (por favor, especifique).....

MASA COPARTICIPABLE

1. ¿Cómo debería integrarse la MASA COPARTICIPABLE?

Incluyendo todos los impuestos actuales y futuros que recaude la Nación, exceptuando los del comercio exterior (arts. 4º y 75, inc. 1º, de la C.N.)	A
Incluyendo el universo de los recursos fiscales, consignando las excepciones (Ley 23.548).	B
Enumerando taxativamente los tributos y abarcando los que en el futuro sancione el Congreso Nacional. (Ley 20.221)	C

2.– Inclusión de otros y/o nuevos recursos no contemplados:

Considera que los aportes patronales jubilatorios debieran ser incorporados a la masa como un impuesto más, en la hipótesis que el financiamiento del Sistema Previsional se estima un problema común a la Nación y a las Provincias.	A
Considera que los aportes no deberían incorporarse a la masa coparticipable.	B

Si opinó que Sí deberían incorporarse a la masa:

¿Deben considerarse los aportes patronales como recursos propios de la Nación y como parte del financiamiento del sistema de jubilaciones de reparto, del cual la Nación es responsable?	A
¿O deben considerarse recursos propios de la Nación, pero calculando el costo de los déficits de las cajas Provinciales transferidas y reconociendo a la Nación un porcentaje compensatorio?	B

Otras propuestas (<i>especificar</i>)	C
---	---

3. ¿Cuál debería ser el criterio de distribución de la MASA COPARTICIPABLE?

Distribuir lo devengado.	A
Distribuir lo recaudado.	B
Distribuir un promedio móvil de los últimos 24 o 36 meses.	C
Crear, además. Un fondo anticíclico federal con la diferencia entre los montos de la recaudación efectiva mensual y la que surja del promedio móvil mensual de la recaudación efectiva de los últimos 24 o 36 meses.	D

OTRAS (*por favor, especifique*).....

III. DISTRIBUCIÓN PRIMARIA

1. ¿Deberían permitirse detracciones a la MASA COPARTICIPABLE, previo a la distribución primaria?

Opiniones múltiples

No deben permitirse	A
Deben permitirse con un tope	B
Deben permitirse sólo para situaciones de excepción y por tiempo determinado	C
Deben permitirse sólo para conformar un fondo	D
Deben permitirse sólo para los gastos operativos del Estado Nacional por recaudación de los recursos que la integran	E

OTRAS (*por favor, especifique*):.....

2. ¿Deberían permitirse detracciones sobre la coparticipación correspondiente a las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires?

Opiniones múltiples

Ninguna detracción	A
Sólo en el caso especial de la creación de un fondo de solidaridad interprovincial	B
Sólo en el caso especial de la constitución de un fondo a ser distribuido en forma igualitaria entre todas las jurisdicciones	C
Sólo en el caso especial de la creación de un fondo de estabilización de las finanzas provinciales	D
Sólo en el caso especial de la creación de un fondo para estimular la recaudación de los gobiernos provinciales	E
Deberían permitirse otras detracciones, además de las especiales ya puntualizadas	F

3. ¿Qué debería hacerse con el actual Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias?

Debería mantenerse (especificar en qué condiciones)	A
Debería suprimirse	B

4. ¿Qué debería hacerse con la cláusula de garantía?

Debería eliminarse	A
Debería fijarse un porcentaje de la recaudación como garantía (<i>Ley 23.548</i>) (En caso afirmativo, si debería calcularse sobre el total de los recursos recaudados por el Estado Nacional o solamente sobre los coparticipables)	B
Debería fijarse un monto determinado como garantía (<i>Compromiso Federal</i>)	C

OTRAS (*por favor, especifique*):

5. ¿Cómo debería determinarse la distribución primaria, teniendo en cuenta que deben contemplarse las competencias, servicios y funciones, según la C.N.?

Mediante valores relativos o porcentajes (v.gr. Leyes 20.221, 23.548)	A
Mediante valores absolutos o montos determinados (v.gr. Distribución promedio verificada en determinados períodos, o montos fijos)	B

OTRAS (*por favor, especifique*):.....

6. Tanto se trate de porcentajes o montos determinados, ¿deberían actualizarse periódicamente? ¿Con qué frecuencia?

No deberían actualizarse.	A
Deberían actualizarse cada dos años	B
O, cada tres años	C
O, cada cuatro años	D
O, cada cinco años	E
O, coincidiendo con los Censos Nacionales de Población y Vivienda	F

OTRAS (*por favor, especifique*):.....

IV. DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA

1. ¿A quiénes debería transferir la Nación los fondos coparticipables?

Exclusivamente a cada una de las jurisdicciones provinciales y Ciudad Autónoma de Buenos Aires	A
La parte que corresponda a los municipios, mediante transferencias directas a ellos.	B

OTRAS (*por favor, especifique*):.....

2. ¿Quién debería fijar los porcentajes de distribución secundaria?

Los fiscos contratantes, mediante la propia Ley–convenio de Co.Fe.	A
--	---

Por delegación efectuada en la Ley–convenio, el Organismo Fiscal Federal, con base en los indicadores adoptados en aquella.	B
---	---

3. ¿Qué criterios deberían adoptarse para establecer los porcentajes de distribución secundaria?

Devolutivos (se devuelve en proporción a lo que cada provincia aporta a la masa coparticipable)	A
Redistributivos (se compensan las distintas capacidades tributarias)	B
Una combinación de ambos	C

OTRAS (por favor, especifique):.....

4. Si seleccionó el criterio de redistribución o la combinación de ambos: ¿con la base de cuáles indicadores deberían fijarse los porcentajes de distribución secundaria?

Opiniones múltiples

Población	
Producto Bruto Interno	
Tasa de desempleo	
Calidad de las viviendas	
Educación	
Población con necesidades básicas insatisfechas	
Eficiencia recaudatoria	
Distribución geográfica del gasto nacional	
Condiciones geográficas	
Condiciones ecológicas	
Recursos de cada jurisdicción	

OTRAS (por favor, especifique):

5. ¿Deberían actualizarse los porcentajes de distribución secundaria? En caso afirmativo, ¿con qué periodicidad?

No deberían actualizarse.	A
Deberían actualizarse cada dos años	B
O, cada tres años	C
O, cada cuatro años	D
O, cada cinco años	E
O, coincidiendo con los Censos Nacionales de Población y Vivienda	F

OTRAS (por favor, especifique):.....

6. ¿Deberían considerarse los niveles de eficiencia en cuestiones como gestión financiera y tributaria, nivel de gasto corriente, productividad del gasto, sistema de participación a municipios, inversión pública, etc.?

SI	NO
----	----

7. En caso afirmativo, mediante qué mecanismos?

A través de un sistema de premios	A
A través de un sistema de castigos	B
A través de un sistema de premios y castigos	C

C) OBLIGACIONES EMERGENTES DEL SISTEMA DE ESTA LEY

1. ¿cuáles deberían ser las obligaciones del sistema de coparticipación federal?

Las que fija el Capítulo 2 de la Ley 23.548	A
Suministrar al público toda la información fiscal, incluyendo la de nivel municipal	B
Suministrar al público toda la información fiscal, excluyendo la de nivel municipal	C

OTRAS (por favor, especifique):.....

2. ¿Cuáles deberían ser las obligaciones del Gobierno Nacional?

Opiniones múltiples

Análogas a las de la Ley 23.548 (art. 12)	
Evitar la evasión de los tributos que integran la masa coparticipable	
Recaudar los tributos nacionales coparticipados creados y a crearse, exclusivamente en moneda de curso legal	
Asegurar que la Administración Federal de Ingresos Públicos entregue diariamente al sistema federal de coordinación financiera y fiscal (<i>en caso de organizarse éste</i>) la información sobre recaudación que suministra a la Secretaría de Hacienda de la Nación	
Efectuar las transferencias por medio del Banco de la Nación Argentina para que a su vez transfiera a la entidad y plaza que las jurisdicciones le indiquen, de manera automática, diaria y gratuita, el monto de recaudación que les corresponda.	
No establecer gravámenes análogos a los provinciales.	
No efectuar retención alguna sobre los importes correspondientes a las jurisdicciones adheridas sin autorización previa de éstas documentada por escrito	

OTRAS (por favor, especifique):

3. ¿Cuáles deberían ser las obligaciones de las Provincias?

Las fijadas en la Ley 23.548	
------------------------------	--

Aprobar por ley local la Ley–convenio de Coparticipación Federal en el plazo de 180 días	
Aprobar por ley local la Ley–convenio de Coparticipación Federal en otro plazo (por favor, especifique el plazo):.....	

OTRAS (por favor, especifique):.....

4. ¿Cuál debería ser el plazo de vigencia del régimen?

7 años	A
5 años prorrogable automáticamente por igual plazo mientras no se sancione un régimen que lo sustituya	B
Otro (por favor, especifique):.....	C

D) ÓRGANO DE APLICACIÓN Y CONTROL DEL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS. EL ORGANISMO FISCAL FEDERAL

1.– ¿CUÁNTOS ORGANISMOS DEBERÍAN FORMAR EL SISTEMA DE COORDINACIÓN FINANCIERA Y FISCAL (EN CASO DE CONSAGRARSE ÉSTE)?

Un solo organismo	A
Dos o más organismos	B

2. Si contestó “Dos o más organismos” ¿cuáles deberían ser?

Opiniones múltiples

Uno específico de control y fiscalización del sistema de Co.Fe.	
Uno para la coordinación y gestión del Sistema de Coordinación Financiera y Fiscal. CONSEJO FEDERAL DE COORDINACIÓN ECONÓMICA Y FISCAL	
Uno con facultades de coordinación de los organismos recaudatorios nacionales, provinciales, municipales, etc. CONSEJO FEDERAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	

OTRAS (por favor, especifique):.....

3.– Cómo debería diseñarse el Organismo Federal Fiscal que prevé la Constitución Nacional?

En base a la actual Comisión Federal de Impuestos, con idénticas facultades.	A
Idem, con facultades ampliadas.	B
Un nuevo ORGANISMO FISCAL FEDERAL	C

Si eligió “Un nuevo Organismo Fiscal Federal”, por favor consigne las razones de su elección:.....

4. ¿Qué funciones debería tener el Organismo Fiscal Federal, en cualquier caso?

Opiniones múltiples

Las de la actual COMISIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS	
--	--

Coordinación financiera y fiscal	
Fijar y/o actualizar los porcentajes de distribución secundaria.	
Control de los organismos recaudadores (AFIP, ANSES, DGR, DGA, BNA, otros Bancos, organismos públicos recaudadores o centralizados del sistema)	
Reglamentación y administración del Fondo de ATN (en caso de existir)	
Aplicación de sanciones pecuniarias	

OTRAS (por favor, especifique):

5. ¿Cómo debería componerse el organismo?

Un titular por jurisdicción, cada uno con derecho a un voto y con un suplente	A
Otra composición.	B

Si escogió otra composición, (por favor, especifique):.....

6. ¿Cómo deberían sufragarse sus gastos?

Deduciéndose de la masa coparticipable, antes de la distribución primaria	A
Deduciéndose a los fiscos, en proporción igual a los porcentajes que les corresponden en virtud del régimen general	B

OTRAS (por favor, especifique).....

7. ¿Qué funciones debería cumplir el Banco de la Nación Argentina?

Respuestas múltiples

Continuar como agente financiero del sistema	A
Con las funciones fijadas por la Ley 23.548	B
Efectuar transferencias gratuitas en forma diaria y automática	C
Efectuar transferencias onerosas en forma diaria y automática	D
Efectuar retenciones	E
No efectuar retenciones, salvo autorización documentada por escrito, emanada del Organismo Fiscal Federal y/o de los fiscos interesados	F
Implementar un sistema electrónico de información que permita, en tiempo real, a las jurisdicciones adheridas, la consulta inmediata y permanente relativa a los importes ingresados, los conceptos correspondientes, los impuestos distribuidos y su destino.	G

OTRAS (por favor, especifique).....

E) CONSIDERACIONES FINALES: (Si desea formularlas).