



27 JUL 2016

Recibido.....Hs.

Exp. N°: 31522.....C.O.

PROYECTO DE DECLARACIÓN

La Cámara de Diputados exhorta a los legisladores nacionales por la Provincia de Santa Fe a que rechacen los proyectos de ley presentados recientemente en el Honorable Senado de la Nación con referencia a la distribución de los fondos provenientes del impuesto a las ganancias (Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense y distribución a provincias según Necesidades Básicas Insatisfechas), que implica una modificación del actual régimen de distribución de impuestos nacionales y que significará -de ser sancionados-, una nueva detracción de recursos a nuestra provincia.

JORGE ANTONIO HENN
Diputado Provincial

RUBEN DARIO GALASSI
PRESIDENTE
BLOQUE SOCIALISTA-F.P.R. y S.

ANTONIO JUAN BONFATTI
Diputado Provincial

FUNDAMENTOS

Señor Presidente

El problema de los países federales y de Argentina específicamente radica en que, como regla general, existe una fuerte centralización de recursos en el Tesoro Nacional y una descentralización o responsabilidad del gasto en los gobiernos subnacionales.

La diferencia entre estas obligaciones del gasto y recursos de jurisdicción propia, generalmente insuficientes, es lo que determina lo que se llaman "desbalances fiscales". Esos desbalances fiscales requieren de mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno. En el caso argentino, el mecanismo o la "solución" adoptada, es la coparticipación.

Los antecedentes de la coordinación fiscal en Argentina los podemos encontrar en la Constitución Nacional de 1853 y en el surgimiento del modelo agroexportador que plantea, como mecanismo de coordinación, la separación de fuentes; es decir, existen tributos que cobra el estado Nacional -los vinculados al comercio exterior-, y otros tributos que cobran las Provincias, que son los impuestos internos directos e indirectos.

Las crisis internacionales -primero la de 1890-, determinaron que el estado Nacional empezase a recaudar impuestos a las mercancías en el territorio de las provincias y, además, éstas cedieron las facultades de emitir dinero.

En el año 1930 hubo una nueva crisis Internacional; el estado Nacional crea dos impuestos: a las transacciones en el año 1931 y el impuesto a los réditos en el año 1932, donde ya, en lugar de sistemas de coordinación de separación de fuentes, se establece un régimen de concurrencia de fuentes.

El modelo de sustitución de importaciones, que reemplaza al modelo agroexportador -y ante el aumento de la importancia relativa de las fuentes

de imposición vinculadas a las fuentes internas-, determinó que el estado Nacional avanzara sobre las potestades tributarias de las Provincias.

Entre otras cosas, esto hace necesario un mecanismo de coordinación entre el gobierno Central y las Provincias, que de alguna manera integra los distintos impuestos en el año 1935 y plantea por primera vez, un régimen de coparticipación.

Con toda seguridad, el estadio más evolucionado de la coparticipación en este período es la ley 20221 de 1973, que tenía un claro sesgo redistributivo y favorecía el equilibrio territorial.

A modo de rápida síntesis, en las últimas décadas -sobre fines de los '70 y principios de los '80-, se produjo una profunda reforma fiscal y aparece la descentralización de servicios (en el año 1978 de los establecimientos de enseñanza preprimaria y primaria, en el año '80 los servicios eléctricos, gas, obras sanitarias, etc.), se avanza mediante las transferencias discrecionales a provincias y vence la vigencia de la ley 20221 ocurriendo un lapso -del '84 al '88-, donde el país no tuvo una ley de coparticipación vigente.

En 1988 se sanciona la ley Convenio 23548 con carácter transitorio, que estableció la masa coparticipable, conformada por distintos impuestos nacionales, así como la distribución primaria (entre el Estado Nacional y Provincias), y la distribución secundaria (entre las Provincias), mediante índices que no responden a ningún criterio objetivo.

A pesar de su carácter de transitoriedad, la ley 23548 sigue rigiendo hoy en día.

Efectivamente, con sucesivos "parches" en la década de los '90 y hasta nuestros días, la ley convenio ha seguido vigente. Esos "parches" significaron, por ejemplo, en el año 1992, una mayor delegación de gastos hacia las provincias sin los suficientes recursos, sobre todo educativos y de salud. Aparecen las precoparticipaciones, fundamentalmente para el sistema de seguridad social y, sobre todo, como un rasgo particular de esta década, aparece el llamado derecho intrafederal, a través de los pactos fiscales suscriptos por el estado Nacional y las Provincias en 1992 y 1993.

Esos pactos establecían exigencias para que las provincias eliminaran determinados impuestos o eximieran determinadas actividades de la tributación, por ejemplo, del impuesto sobre los ingresos brutos y sellos y, además, planteaban obligaciones de privatizar empresas públicas provinciales.

Seguramente para superar las conocidas falencias del sistema instrumentado bajo la ley 23548 y sus modificatorias, la reforma de la Constitución Nacional de 1994 dispuso que **"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"** (art. 75, inciso 2) e indicó que la nueva ley convenio contemplará que la distribución entre la Nación, las Provincias y la ciudad de Buenos Aires, y entre éstas, se efectúe **"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..."

A su vez, la cláusula sexta de las Disposiciones Transitorias de la Constitución reformada, expresó que **"Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996..."**

Desde 1999 hasta 2001 se siguieron suscribiendo entre el estado Nacional y las Provincias distintos acuerdos y compromisos federales en los que, generalmente, las provincias resignaban nuevamente recursos y el estado Central se comprometía a determinadas obligaciones que cumplió parcialmente o directamente incumplió

A medida que avanzan los 2000 nos encontramos con un panorama repetido: se efectúan "parches" que, en algunos casos, alivian la situación de las provincias y en otros la agravan, pero siempre siguen siendo "remiendos" a la ley sancionada en 1988 y, por supuesto, se continúa sin dictar una nueva ley de coparticipación tal como fue consagrada en la Constitución reformada en 1994.

En febrero de 2002 se suscribe el acuerdo Nación-Provincias y, posteriormente, se sucedieron los programas de asistencia financiera -que muchas veces agregaron condicionalidad a las transferencias entre Nación y Provincias para el salvataje de algunas de ellas-, la refinanciación de las deudas provinciales a partir del año 2010, el mantenimiento de la precoparticipación con destino al financiamiento del sistema previsional nacional, el incumplimiento de los acuerdos de cobertura del déficit de las Cajas Provinciales de Jubilaciones y Pensiones no transferidas, la distribución a Provincias -y la obligación de distribuir también a Municipios y Comunas-, del Fondo Federal Solidario, como elemento positivo a la hora del reparto de fondos nacionales, y el manejo absolutamente discrecional de los Aportes del Tesoro Nacional.

Un tema de fundamental importancia es la atribución del Congreso de la Nación -consagrada en la Constitución Nacional del año 1994-, para establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado y por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara. Ha sido esta potestad una novedosa y legal forma de sustraer recursos coparticipables a los estados subnacionales.

Esta maraña de normativas vigentes ha determinado que el esquema original de coparticipación dispuesto por la Ley Convenio Nro. 23548, ha mutado en el llamado "laberinto de la coparticipación"

Nuestra provincia ha fijado una clara posición con respecto a sus relaciones fiscales con el estado Nacional: es necesario avanzar en la sanción de una nueva ley-convenio que instituya un nuevo régimen de distribución de la renta federal que respete los conceptos claramente expuestos en la Constitución Nacional reformada en 1994.

En el mismo sentido, en los fallos de Noviembre de 2015, que dieron la razón a los reclamos de nuestra Provincia con respecto a las ilegítimas detracciones de la coparticipación nacional provenientes del Pacto Federal I de 1992 y del decreto 1399/01, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha exhortado "a los órganos superiores de nuestra organización constitucional **a dar cumplimiento con la disposición transitoria sexta de la Constitución Nacional, e instituir el nuevo régimen de coparticipación federal, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, y a dictar la consecuente ley-convenio, en orden al mandato contenido en el inciso 2º del artículo 75**".

En los últimos meses, ha tomado estado público el reclamo que, por diversos medios, viene haciendo la provincia de Buenos Aires, a fin de recuperar su participación en el llamado "Fondo del Conurbano", proveniente de la afectación de un porcentaje del Impuesto a las Ganancias.

Esos reclamos se han materializado recientemente mediante la presentación de diversos proyectos de ley en el Senado de la Nación.

No es posible ignorar el deterioro que a través de los años, ha sufrido esta jurisdicción en su participación en dicho Fondo; su constitución -en 1992 y modificado en 1996-, tendió a recuperar la participación de Buenos Aires que fuera disminuida en la ley convenio de 1988 con respecto a la existente en la ley de 1973, situación que fue menguando a partir de entonces por la fijación de la suma de \$ 650 millones como límite desde 1996. El llamado "Excedente del Conurbano" hasta llegar al 10% del Impuesto a las Ganancias se distribuyó entre el resto de las provincias, así como el 4% de dicho impuesto para distribuir entre las provincias según sus necesidades básicas insatisfechas.

Claro está que -en paralelo con esta disminución-, la provincia de Buenos Aires ha sido beneficiada con transferencias discrecionales del gobierno Nacional, la realización de obras públicas financiadas por el Tesoro de la Nación, la distribución privilegiada de los aportes del Tesoro Nacional, el programa de Desendeudamiento Provincial, etc.

Por lo expuesto, es necesario destacar que, para avanzar en una eventual modificación del Fondo del Conurbano, no podría omitirse analizar los siguientes aspectos:

- Las transferencias intergubernamentales tienen como objetivo atender a los desequilibrios verticales y horizontales y en consecuencia, el reparto de la Renta Federal debería considerarse en su totalidad, es decir en forma integral.
- Si se analiza en forma particular un determinado régimen, la visión sería parcial y se puede llegar a tener conclusiones parciales
- Las transferencias intergubernamentales, no son sólo transferencias por coparticipación, sino que existen otras que se complementan a la misma. Ejemplo de ellas, es el Programa de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas (Decreto Nacional 660/2010), y otras transferencias no automáticas, tales

como las sumas fijas recibidas por las cinco provincias que no emitieron cuasimoneda, como para mencionar algunas.

En este orden de ideas, a fin de analizar el efecto sobre una jurisdicción de alguna transferencia, como por caso el tema propuesto por la Provincia de Buenos Aires, habría que considerar en forma integral el reparto de la Renta Federal.

Las iniciativas que están a consideración del Senado de la Nación, si no son asumidas íntegramente por el Estado Nacional, originarán fuertes disminuciones en la distribución provincial, a las que deben oponerse los representantes de nuestra provincia de Santa Fe.

En tal sentido, la posibilidad de que los proyectos de ley presentados en el Honorable Senado de la Nación tengan tratamiento favorable del Congreso Nacional, significarían, en el caso del presentado por el senador Pinedo, que la provincia de Buenos Aires recuperaría la totalidad del Fondo del Conurbano Bonaerense (estimados en \$ 47.527 millones en el Presupuesto Nacional 2016) y compartiría junto al resto de las jurisdicciones provinciales, lo que se distribuye de acuerdo con Necesidades Básicas Insatisfechas (estimados en \$ 7.032 millones en el Presupuesto Nacional 2016).

Esa suma total, que asciende a \$ 54.559 millones, sería aportada mediante una detracción similar para el conjunto de provincias; en el caso de la provincia de Santa Fe, la detracción por los conceptos antes referidos, ascendería a \$ 6.068,7 millones (según Presupuesto 2016)

Por último, los compromisos fiscales de 1999 y 2000 -suscriptos por todas las jurisdicciones, incluida la provincia de Buenos Aires-, así como la ratificación implícita que hiciera el pacto de 2002-, acuerdan una especie de "status quo" de la distribución de la renta federal por el cual **"la masa de fondos a coparticipar a que se refiere el artículo 2 de la ley 23.548 y sus disposiciones complementarias y modificatorias, se seguirá distribuyendo de conformidad a lo dispuesto en la misma y en las leyes...y toda otra norma que disponga asignación y/o distribución específica de impuestos entre la Nación y las Provincias"**.

Esta norma -que forma parte de nuestro derecho intrafederal, avala jurídicamente la posición de nuestra provincia; la esencia misma del derecho intrafederal impone concluir que las leyes-convenio y los pactos que lo componen no se encuentran en una esfera de disponibilidad individual de las partes y sólo pueden ser modificados por otro acuerdo posterior de la misma naturaleza.

En síntesis, se debe afirmar que el particular régimen de distribución no puede modificarse en cuanto al punto por el Estado Nacional de forma unilateral y sin el acuerdo de las Provincias.

Avanzar en la discusión y posterior sanción de un nuevo régimen de Coparticipación Federal, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las Provincias, no sólo respetaría las disposiciones constitucionales vigentes -cuyo cumplimiento, como hemos visto, se encuentra en mora desde 1996-, sino que resolvería una de las cuestiones más críticas y complejas de nuestro federalismo.

JORGE ANTONIO HENN
Diputado Provincial

General López 3055 - (S3000DCO) - Santa Fe - República Argentina

RUBÉN DARÍO GALASSI
PRESIDENTE
FRONTE SOCIALISTA-F.P.C. y S.

JUAN BONFATTI
Diputado Provincial