



# Comentarios sobre la Prórroga del Impuesto a las Ganancias (Ley 24.621) y del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento (Ley 24.671)

Agosto 1996

Informe Elaborado por:  
ALFREDO FÓLICA

Fundación CECE  
Presidente: JUAN VITAL SOURROUILLE

## ÍNDICE TEMÁTICO

- I. Introducción General.
- II. Ley 24.621: Sus alcances.
- III. Ley 24.671: Discusión y contenido.
- IV. Anexos

## I. INTRODUCCIÓN GENERAL

Desde el inicio del Plan de Convertibilidad en 1991, el Ministerio de Economía se planteó, como objetivo central del Programa Fiscal, la modificación, en su favor, de la relación financiera con las Provincias, erosionando la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos, vigente desde el 1º de enero de 1988.

Los incrementos de recaudación que se estaban produciendo en los recursos nacionales coparticipables, conjuntamente con los que se esperaban para el futuro, despertaron el interés de la Nación en la no coparticipación de los mismos con las Provincias.

El Poder Ejecutivo, argumentando que “las Provincias gastarían mal los nuevos recursos, mientras que la Nación haría de ellos un uso positivo”, desarrolló, con diferentes argumentos, una estrategia de fuerza que llevó adelante, particularmente en los primeros años, con singular éxito y, así, procedió a la transferencia de los servicios de Salud y Educación a las Provincias y a celebrar los Pactos Fiscales I y II, con garantías de coparticipación.

El resultado fue que, entre los años 1992 y 1995, el Estado Nacional se quedó con \$13.800.000.000 (pesos trece mil ochocientos millones), cantidad que, de haber estado



plenamente operativa la Ley Nº 23.548 de Coparticipación Federal, les hubiera correspondido a las Provincias.

Muchos gobernadores y representantes en el Congreso se alinearon, rápidamente, para hacer posibles las determinaciones del Gobierno Nacional, hasta que comenzaron a advertir que el remedio era peor que la enfermedad.

Los primeros síntomas de resistencia se percibieron en la Convención Reformadora de la Constitución Nacional, en 1994. A partir de ahí, ya inmersos en la crisis económica nacional que comenzó en el segundo semestre de ese año, la lucha se hizo más reñida, a pesar de que, en marzo de 1995, se vio facilitada la sanción de la Ley de Emergencia Económica que, entre otras cosas, posibilitó el hecho de que tres puntos del incremento en la alícuota del I.V.A. fueran, por un año, totalmente destinadas al Tesoro Nacional.

A fines de 1995 venció la Ley de Impuesto a las Ganancias y el 1º de abril de 1996 hizo lo propio el Pacto Fiscal II, por lo que resultó necesario volver sobre la discusión distributiva de los recursos entre la Nación y las Provincias.

En el presente trabajo, el análisis realizado sobre el contenido de las recientes Leyes Nº 24.641 y Nº 24.671, de prórroga del Impuesto a las Ganancias y del Pacto Fiscal II, respectivamente, está planteado desde dos puntos de vista. Con el primero, estrictamente interpretativo, se explican los alcances de los textos que, en síntesis, hicieron que el Impuesto a las Ganancias fuera prorrogado hasta el 31 de diciembre de 1997 y que el Pacto Fiscal II quedara sin fecha cierta, a la vez que se incorporaban cuestiones ajenas a las prórrogas. Con el segundo, se han tratado de enfatizar las características del tratamiento legislativo y de las posiciones que adoptaron los diferentes actores, porque constituyen un antecedente muy valioso, para ser tenido en cuenta, cuando se discuta la nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos. Idas y vueltas imprecisas, temas que se incorporaron, como consecuencia de la puja distributiva, pero que no constituyen materia específica de las leyes en consideración, y procedimientos e interpretaciones posibles de ser trasladados a sede judicial son las cuestiones que tratamos de recrear.

En los últimos años, sin duda, las presiones ejercidas por el Poder Ejecutivo sobre el Congreso, a menudo exageradas y hasta caprichosas, han generado un clima enrarecido que atenta contra la sana armonía federal. No se debate, muchas veces, lo que realmente importa y se hacen evidentes las distorsiones que se han ido consagrando, como así también la gran energía empleada y la pérdida de tiempo ocurrida.

Ambas leyes son un claro ejemplo en este sentido, hecho que se intentará poner en evidencia.

El futuro, cargado como está de temas similares, exige, de los principales actores, aportes de alta jerarquía que enriquezcan la discusión, como así también procedimientos mucho más claros y francos.

Los desajustes económico-sociales dentro del país no pueden ser abordados, exclusivamente,



con una perspectiva de fuerza unilateral, sino que todos deben sentir que la solución más adecuada debe estar acompañada de un consenso ampliamente satisfactorio.

El autor agradece los inestimables comentarios realizados por Graciela Buzzo, Juan Carlos Jiménez, Oscar D. Cetrángolo y Horacio D. Casabé. No obstante, lo cual, las opiniones aquí vertidas, son de exclusiva responsabilidad del mismo.

## **II. LEY 24.621: Sus alcances.**

### **1. Introducción**

Grandes fueron las expectativas que surgieron antes del vencimiento, el 31 de diciembre de 1995, de la Ley de Impuesto a las Ganancias (T.O. 1986 y modif.). El solo hecho de tratarse de un impuesto directo, exclusivo de las Provincias, pero fuente de recursos utilizables por la Nación, durante un plazo limitado y siempre que la defensa, la seguridad común y el bien general del Estado lo exijan, hizo crecer la polémica, nuevamente, en torno de esta delegación tributaria de las jurisdicciones. Las Provincias podían intentar retomar la potestad de aplicar dicho impuesto, potestad aceptada por la mayoría de la doctrina y también por el Congreso Nacional. Este, asimismo, estableció, por tiempo determinado, los impuestos a los réditos, a las ganancias eventuales, a los beneficios extraordinarios - sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes - y, más recientemente, los impuestos a las ganancias sobre los capitales, patrimonios, activos, bienes personales y premios de determinados juegos y concursos.

Las discusiones en la Convención Constituyente de 1994 reflejaron episodios interesantes en lo referente a las potestades tributarias provinciales. Los debates que allí se plantearon transitaron, frecuentemente, este tema, tal como surge de los trabajos y conclusiones de la Comisión de Régimen Federal, sus Economías y la Autonomía Municipal.

Finalmente, privó la tradicional redacción de la Constitución Nacional, expresada ahora en el art. 75 inc. 2, que impone contribuciones directas por tiempo determinado.

Atenuada la posibilidad de retomar potestades, quedó abierta la polémica en cuanto a la conveniencia de revisar la actual Ley de Impuesto a las Ganancias o, por lo menos, de generar un debate extendido sobre el tema.

El diseño de la estructura del sistema tributario debe pensarse, en cada momento, para garantizar su solvencia y establecer un adecuado equilibrio entre la equidad, la eficiencia y la simplicidad, al tiempo de ser concebido desde la sana óptica de la estabilización y el crecimiento.

Puesto que los impuestos, como tantas veces se lo ha señalado, son el precio de la civilización, definir quién efectivamente los soporta resulta fundamental. De allí que, los problemas de incidencia legal, traslación impositiva e incidencia económica real deben ser objeto, cada vez más, de particular análisis, dada su importancia para el logro del objetivo de un sistema justo



y equitativo.

Un adecuado impuesto a la renta es todavía uno de los temas pendientes y, en especial, sobre la renta personal, que es la que mejor refleja la capacidad contributiva. En definitiva, la prórroga consagrada por la nueva Ley N° 24.621 giró, exclusivamente, alrededor de cuestiones que hacen al reparto del tributo, perdiéndose, así, la oportunidad de una discusión relevante para lograr un diseño del Impuesto a las Ganancias mejor que el vigente. En consecuencia, sólo cobró importancia la perspectiva de las Provincias de retomar niveles de participación anteriores, erosionados por leyes y decretos impositivos de necesidad y de urgencia, sanciona dos en los últimos años o los referidos al Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense.

Esta puja distributiva entre la Nación, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires, que gravitó significativamente en la redacción del art. 72 inc.2 y de la Cláusula Transitoria Sexta de la Constitución Nacional reformada, volvió a darse, parcialmente, en los debates de la Prórroga, objeto del presente análisis.

La prevista Ley de Coparticipación Federal de Impuestos volverá sobre igual temática, quedando, entonces, pendiente una Ley de Impuesto a las Ganancias que ayude a satisfacer las actuales expectativas.

Por lo tanto, sería conveniente, como paso previo a la nueva Ley de Coparticipación, que este último aspecto estuviera suficientemente dilucidado, ya que las estructuras de imposición y distribución constituyen elementos imprescindibles e inseparables para el mejor cumplimiento de los objetivos fiscales.

## **2. Prórroga del Impuesto a las Ganancias.**

Las reformas introducidas en la Ley de Impuesto a las Ganancias (T.O..1986 y modif.) por la Ley N° 24.621 (Ver Anexo I) implicaron, en definitiva, su prórroga hasta el 31/12/97. Estas modificaciones sobre el destino de lo producido por el Impuesto se reflejan en el nuevo artículo, agregado a continuación del art.102, y en las precisiones sobre lo dispuesto por la Cláusula Sexta de las Disposiciones Transitorias de la Constitución Nacional, en cuanto a una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos.

Por su parte, el Poder Ejecutivo Nacional, en su Mensaje N° 400, propició la prórroga de la Ley de Impuesto a las Ganancias hasta el 31 de diciembre del año 2005.

La Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Honorable Cámara de Diputados aconsejó, mediante dictamen de mayoría (oficialista) y minoría (oposición), la prórroga del Impuesto a las Ganancias, pero extendiendo su vigencia y distribución, el primero, hasta el 31 de diciembre del año 2005 y el segundo, sólo hasta el 31 de diciembre de 1996.

La Honorable Cámara de Diputados, luego de intensas deliberaciones con legisladores de distintas bancadas, aprobó un nuevo dictamen, que aseguraba la mayoría absoluta de sus



miembros, requerida por la Constitución Nacional en su art. 75 inc. 3), en cuanto se tratara de «Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables», prorrogando la vigencia de la Ley de Impuesto a las Ganancias, hasta el 31 de diciembre de 1997, con una distribución de un 34% (treinta y cuatro por ciento) en asignaciones específicas, un 64% (sesenta y cuatro por ciento) coparticipable y un 2% (dos por ciento) para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias (A.T.N.), siempre que, con anterioridad, no entrara en vigencia el régimen de coparticipación previsto en la Disposición Transitoria Sexta de la Constitución Nacional.

La Honorable Cámara de Senadores consideró, más tarde, la Orden del Día N° 55 de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de esa Cámara, que introduce importantes modificaciones en la media sanción obtenida en Diputados, y que eran el resultado de los acuerdos a que arribaron la mayoría de los Gobernadores, en la reunión previa sostenida en el Consejo Federal de Inversiones. Con tenues variaciones, esa Orden del Día fue aprobada por los dos tercios de los Senadores presentes, para obligar, ante una eventual insistencia de Diputados, a resolver con iguales mayorías, según lo establecido por el art. 81 de la Constitución Nacional. Devuelta a la Cámara de origen, fue sancionada en idénticos términos, en la Sesión del 27/12/95, por lo que el Impuesto a las Ganancias quedó prorrogado hasta el 31/12/97.

### **3. Modificaciones del destino de lo producido por el Impuesto a las Ganancias.**

Resulta interesante analizar las modificaciones del artículo nuevo, agregado a continuación del art.102 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, para una correcta interpretación de la relación vigente entre la Nación y las Provincias. Dicho artículo ahora expresa:

Art.(102.1) -“El producido del impuesto de esta ley, se destinará:

- a) El 20% (veinte por ciento) al Sistema de Seguridad Social, para ser destinado a la atención de las obligaciones previsionales nacionales.
- b) El 10% (diez por ciento) hasta un monto de \$650.000.000 anuales convertibles según ley 23.928, a la Provincia de Buenos Aires, proporcionados mensualmente, el que será incorporado a su coparticipación, con destino específico a obras de carácter social, y exceptuados de lo establecido en el inciso g) del artículo 9° de la Ley 23.548. El excedente de dicho monto será distribuido entre el resto de las Provincias, en forma proporcionada mensualmente, según las proporciones establecidas en los artículos 3° y 4° de la Ley 23.548 incluyendo a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur según las disposiciones vigentes. Los importes correspondientes deberán ser girados en forma directa y automática.
- c) Un 2% (dos por ciento) a refuerzos de la cuenta especial 550 «Fondo de Aporte del Tesoro Nacional de las Provincias».
- d) El 4% (cuatro por ciento) se distribuirá entre todas las jurisdicciones provinciales, excluida la de Buenos Aires conforme el índice de necesidades básicas insatisfechas. Los importes correspondientes deberán ser girados en forma directa y automática. Las jurisdicciones afectarán los recursos a obras de infraestructura básica social, quedando exceptuados de lo establecido en el inciso g) del artículo 9° de la Ley 23.548.



e) El 64% (sesenta y cuatro por ciento) restante se distribuirá entre la Nación y el conjunto de las jurisdicciones provinciales conforme a las disposiciones de los artículos 3° y 4° de la Ley 23.548.

De la parte que corresponde a la Nación por el inciso a) del artículo 3° de la Ley 23.548, las jurisdicciones provinciales, excluida la Provincia de Buenos Aires, recibirán durante 1996 una transferencia del Gobierno Nacional de \$6.000.000 (seis millones de pesos) mensuales. Durante 1997 esa transferencia del Gobierno Nacional se elevará a \$18.000.000 (dieciocho millones de pesos) mensuales, de los cuales \$12.000.000 (doce millones de pesos) se detraerán del inciso a) del artículo 3° de la Ley 23.548 y los \$6.000.000 (seis millones de pesos) restantes del inciso c) del presente artículo. Dichos importes se distribuirán en forma mensual en función de los porcentajes establecidos en los artículos 3° y 4° de la Ley 23.548, incluyendo a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur conforme a las disposiciones vigentes.

Las Provincias no podrán recibir a partir de 1996 un importe menor al percibido durante 1995 en concepto de coparticipación federal de impuestos conforme Ley 23.548 y la presente modificación, así como también los Pactos Fiscales I y II.

El régimen de coparticipación previsto en la cláusula sexta de las disposiciones transitorias de la Constitución Nacional dejará sin efecto la distribución establecida en el presente artículo».

Tal como se advierte en el inciso a), se sostiene el mismo texto anterior, ya que el Legislador, hasta ahora, no hizo recepción de la propuesta peticionada por las Provincias y Municipios, que conservan sus Cajas de Previsión Social, para que la distribución del Impuesto a las Ganancias se realice de igual manera que la consagrada para el Impuesto al Valor Agregado, según el nuevo artículo, agregado a continuación del art.49, por la Ley Nº 23.966, y sobre los Bienes Personales, según art.30 de la misma Ley. Es decir, el 90% para financiar el régimen nacional de previsión social y el 10% para las jurisdicciones provinciales y municipales.

El inc. b) del artículo bajo análisis, vigente desde la sanción de la Ley Nº 24.073, y modificado en diferentes oportunidades, ha sido nuevamente reformado. En efecto, el 10% de la Provincia de Buenos Aires no podrá superar los \$650.000.000 anuales, convertibles según Ley Nº 23.928. Llama la atención que solamente este inciso de la Ley se proteja de la erosión que podría sufrir dicho importe, si antes del 31/12/97 surge la necesidad de alterar la convertibilidad vigente en el momento de la sanción de la norma. Dicho inciso fue incorporado en el Senado por iniciativa del oficialismo y dista de ser un acto de profesión de fe, respecto del futuro inmediato del actual sistema de convertibilidad. Va de suyo que, de alterarse la convertibilidad establecida por la Ley Nº 23.928, deberá sancionarse una nueva ley o decreto, dentro de lo normado por el art. 99 inc. 3) de la Constitución Nacional, que volverá a considerar la garantía que ahí se consagra.

Ahora bien, si el 10% del Impuesto a las Ganancias deberá ser proporcionado mensualmente, a los \$650.000.000 anuales les corresponde un monto mensual de \$54.166.667. Si el Impuesto a las Ganancias mensual supera este último importe, el excedente deberá distribuirse en forma proporcionada, también mensualmente, entre el resto de las jurisdicciones, según los porcentajes establecidos en los artículos 3º y 4º de la Ley Nº 23.548, incluyendo a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, de acuerdo con las disposiciones



vigentes. Los importes correspondientes deberán ser girados en forma directa y automática.

Por lo tanto, cabe interpretar que, si hubiere faltante, es decir que, en un mes, el importe que surja de aplicar el 10% sobre lo recaudado por el Impuesto a las Ganancias resultare menor a \$54.166.667, la Provincia de Buenos Aires sólo recibirá el importe efectivamente recaudado, no pudiendo trasladar la diferencia para ser tenida en cuenta en otros meses, por no estar expresamente previsto en la norma y porque los excedentes sí deberán ser distribuidos entre el resto de las Provincias, en forma proporcionada, mensualmente, de acuerdo con la Ley. Como el Impuesto a las Ganancias presenta fuertes oscilaciones, dada su estacionalidad recaudatoria, podría ocurrir que, siendo la recaudación anual por el 10% superior a \$650.000.000, la Provincia de Buenos Aires recibiera, en un año, un monto inferior a dicho importe.

Su destino, “ser aplicado al financiamiento de programas sociales en el conurbano bonaerense”, fue modificado por “obras de carácter social”. En consecuencia, desaparece el Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense, para transformarse en un recurso que recibe la jurisdicción, para obras de carácter social, en cualquier lugar de su territorio. Con esta redacción, se estaría produciendo un reconocimiento al deseo de la Provincia de Buenos Aires de consolidar un porcentaje superior al que recibe por la Ley Nº 23.548 y, también, un límite para esa pretensión de \$650.000.000, fijado ante la posibilidad de significativos aumentos en la recaudación del Impuesto a las Ganancias.

Asimismo, cambia el argumento central que sirviera de base para que la Provincia de Buenos Aires recibiera, en su momento, un 10% del Impuesto a las Ganancias, cedido por el resto de las jurisdicciones y que era, en esencia, el hecho de que, ante la crisis de las economías regionales, muchos habitantes de otras provincias habían emigrado hacia el conurbano bonaerense.

Otra modificación significativa, también agregada en el Senado, se relaciona con la forma de distribución de los importes que reciba la Provincia de Buenos Aires por ese 10%. El Gobierno de esa Provincia queda exceptuado de la obligación de establecer un sistema de distribución de esos ingresos entre los Municipios de su jurisdicción, a fin de asegurar la fijación objetiva de los índices de distribución y la remisión automática y quincenal de los fondos, tal como lo establece el inc. g) del art. 9º de la Ley Nº 23.548 y de cuyos alcances, ahora, se aparta la Provincia, consagrando una relación discrecional con los Municipios, apoyada en que el concepto casi genérico de «obras de carácter social», tiene las características de un recurso con asignación específica.

Del mismo modo, se agrega en el inc. d) la excepción de lo establecido en el inciso g) del art. 9º de la Ley Nº 23.548, en cuanto a la obligación del sistema de distribución entre las Provincias y los Municipios, comentada en el párrafo anterior.

Los inc. c) y e) se mantienen con su anterior redacción, tal como aparecen en la transcripción del art.102.1.



#### **4. Alteraciones en la distribución primaria entre la Nación y las Provincias.**

Como se observa en el punto anterior, a continuación del inc. e), se agrega un párrafo por el cual la Nación, de la parte que le corresponde por el inciso a) del art. 3º de la Ley Nº 23.548, deberá transferir a las jurisdicciones provinciales, excluida la de Buenos Aires, \$6.000.000 mensuales, durante todo el año 1996, es decir, \$72.000.000 anuales, que se distribuirán en función de los porcentajes establecidos en los art. 3º y 4º de la Ley Nº 23.548, incluyendo a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, conforme con las disposiciones vigentes.

Dicho importe se elevará a \$18.000.000 mensuales, equivalentes a \$216.000.000 durante 1997, de los cuales, \$12.000.000 mensuales se detraerán de la parte que le corresponde a la Nación y los \$6.000.000 restantes, del inc. c) “Fondo de Aporte del Tesoro Nacional de las Provincias”.

Estas modificaciones, introducidas por Ley Nº 24.621 dentro del artículo del Impuesto a las Ganancias referido al producido del impuesto, alteran la relación Nación-Provincias y llevan a realizar algunas interesantes reflexiones.

La Ley de Coparticipación Federal tiene ahora rango constitucional y la cámara iniciadora de todas las cuestiones vinculadas con ella es el Senado de la Nación (art. 75 inc. 2) C.N.). La iniciativa en materia tributaria sigue siendo conservada por la Cámara de Diputados (art. 52 C.N.).

De este modo, frente a las recientes modificaciones de la Ley de Impuesto a las Ganancias que establecen, durante 1996 y 1997, para las Provincias, una suma fija que se detrae de la parte de la Nación, cabría la interpretación de que la Ley Convenio fija, únicamente, la forma de distribuir la masa coparticipable, pero, a posteriori, la distribución podría ser alterada, a través de leyes tributarias iniciadas en Diputados. Entonces, por ese simple mecanismo, se podría estar vaciando de contenido a la Ley Convenio, mediante leyes que sólo exigen la simple mayoría de los presentes, con iniciación en la Cámara de Diputados y sin acudir a las mayorías calificadas, salvo para los casos en que exista afectación específica.

Dicha perspectiva interpretativa no se alinea con el espíritu de la Constitución reformada, en donde, todo lo vinculado con las leyes de Coparticipación, tiene como cámara iniciadora al Senado de la Nación y debe ser consagrado por mayorías calificadas.

Cuando se detrae de la Nación y se agrega a las jurisdicciones provinciales, y viceversa, o entre estas últimas, se está modificando el porcentaje que corresponde, sobre el total, a cada una de las partes. Esa variación de porcentajes debería ser tratada como una modificación de la Ley de Coparticipación, prevista en el art.75 inc. 2).

Por lo tanto, todas las leyes tributarias deben iniciarse, como marca la Constitución, en la Cámara de Diputados, pero, si al llegar a la distribución de lo recaudado, se apartan de lo consagrado por la Ley Convenio, no podrá hacerse de esa forma sino que será la Cámara de





Senadores la que impulse la modificación, en los términos previstos por el art.75 inc. 2).

En esta oportunidad, se generó una pequeña transferencia de la Nación a las Provincias, pero deben tenerse presentes las funestas erosiones realizadas por la Nación en contra de las mismas Provincias y que, indudablemente, fueron las motivadoras del texto de la Constitución Reformada en 1994.

En síntesis, con el párrafo bajo comentario, se modifica nuevamente la relación Nación-Provincias, en línea con la metodología habilitada a partir de las Leyes Nº 23.905, Nº 23.906 y Nº 24.073, esta última creadora del Fondo del Conurbano Bonaerense, al margen de lo reglado por la Ley Nº 23.548 de Coparticipación Federal y de la Constitución Nacional vigentes.

Mientras tanto, sigue operativa la Disposición Transitoria Sexta de la Constitución Nacional, en cuanto a que no podrá modificarse, en desmedro de las Provincias, la distribución de recursos, vigentes a la sanción de la reforma y hasta tanto se sancione una nueva Ley de Coparticipación.

Esto denota que la modificación de los porcentajes en la distribución del Impuesto a las Ganancias y del I.V.A., en ningún caso, para las Provincias, podrán traducirse en porcentajes inferiores a los consagrados en el momento de la sanción de la reforma, en agosto de 1994. Tampoco podrá alterarse, en perjuicio de las Provincias, la distribución del Impuesto sobre Combustibles Líquidos y Gas Natural, establecida por el art. 7º Título III de la Ley Nº 23966. Todo ello, hasta la sanción del marco normativo previsto en el art. 75 inc. 2º de la Constitución Nacional y en la Disposición Transitoria Sexta, objeto de este análisis, es decir, un nuevo régimen de participación.

##### **5. Mínimo mensual a ser percibido por las Provincias a partir del año 1996.**

Otra modificación de importancia, también agregada en el Senado, y que no hace exclusivamente al destino del producido del Impuesto a las Ganancias, es la que se refiere a otra Cláusula de Garantía de Recaudación, en la relación Nación-Provincias y, cuya inclusión en esta Ley, sólo se justifica por las particularidades políticas que adquirió la discusión de la prórroga de este impuesto y la manifiesta animosidad existente, en ese momento, entre los dos actores principales: la Nación y el conjunto de las Provincias.

Como se recordará, los Pactos Fiscales fueron ratificados por las Leyes Nº 24.130 y Nº 24.307 y, posteriormente, prorrogados hasta el 1º de abril de 1996 por la Ley Nº 24.468, relativa, exclusivamente, a materia tributaria, por lo que, junto con la Ley Nº 23.548, eran legislación vigente durante 1995. La mención expresa que se hace ahora, en el penúltimo párrafo del artículo de los Pactos Fiscales en consideración, intenta enfatizar su inclusión, que estaba ratificada en la legislación antes referida.

A esos efectos, cabe tener en cuenta, entonces, los siguientes datos respecto de lo percibido por las Provincias durante 1995:



## CUADRO I

Mínimo mensual a percibir por las Provincias según Ley 24.621 de acuerdo a lo transferido por la Nación en 1995	MILLONES DE PESOS
Ley 23.548. Coparticipación Federal	8.092,05
Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento Anexo I. Segundo - Inciso 8) Cláusula de Garantía	845,50
Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales Desequilibrio Fiscal	543,60
<b>TOTAL ANUAL</b>	<b>9481,15</b>
Garantía mensual de la Nación a las Provincias a partir de 1996, según Ley 24.621.	790,10

Adicionalmente, las jurisdicciones recibirán las sumas fijas mensuales de \$6.000.000 y \$18.000.000 para 1996 y 1997, respectivamente, el 10% mensual, según el inc. b), ya comentado, para la Provincia de Buenos Aires; el excedente mensual de ese monto, si lo hubiere, será distribuido entre las Provincias, de acuerdo con los artículos 3° y 4° de la Ley N° 23.548; el 4% mensual según el inc. c) antes señalado, excluida la Provincia de Buenos Aires, que será distribuido por el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, y los Fondos con Asignación Específica.

Debe tenerse presente que la Provincia de Córdoba, durante el año 1995, no recibió transferencias por CLAUSULA DE GARANTIA Y DESEQUILIBRIO FISCAL, ya que la Nación entendió que no le correspondían, por haberse adherido parcialmente al Pacto Fiscal II, existiendo reclamos de la jurisdicción, los cuales, en el caso de prosperar, modificarían el importe de \$790.100.000. (Ver Anexo II)

Esta cifra mensual real, disminuida por el no pago a la Provincia de Córdoba, es similar al piso teórico que los Pactos Fiscales y las normativas complementarias tenían establecido, hasta su vencimiento, y que era de \$740.000.0000 mensuales por Cláusula de Garantía y \$45.800.000 mensuales por Desequilibrio Fiscal. Adicionalmente, la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur tenía garantizado por la Nación un piso de \$5.000.000, lo que arroja un total, por todo concepto, de \$790.800.000, para el año 1995.

### **6. El criterio de mensualidad para la liquidación de la Cláusula de Garantía de la Nación con las Provincias.**

De acuerdo con el Boletín Fiscal del Primer Trimestre del año 1996 (Año 4 N°13), el Poder Ejecutivo intenta sostener que la garantía de la Nación para con las Provincias, surgida de la Ley N° 24.621 ya analizada, tiene la característica de ser anual.



El Capítulo VI - Provincias - del Boletín Fiscal, pág.40, luego de transcribir el párrafo de Garantía de recaudación a ser transferido a las Provincias, fijado por el artículo 1° de la Ley N°24.621, interpreta que: «esta cláusula es de aplicación anual». Y agrega, en el párrafo siguiente: «Cuantitativamente, el efecto de la caducidad de la Cláusula de Garantía y la reducción de la Coparticipación Federal Neta, durante el trimestre Enero/Marzo de 1996, determinaron una caída del 8,5 % de la Coparticipación Federal y Modificatorias». Cabe entender que, cuando expresa caducidad, se refiere al criterio de liquidación mensual de la Cláusula de Garantía y no a la extinción de la misma.

En otras palabras, sólo a fin de año, se observará si la recaudación estuvo por debajo del piso antes señalado y, en consecuencia, en ese caso, se procederá a transferir la diferencia, si la hubiere. Es decir que el Poder Ejecutivo Nacional intenta abandonar la garantía mensual para transformarla en anual. Entre tanto, no ha procedido a transferir ningún importe por ese concepto, durante el primer trimestre de 1996, a pesar de estar vigentes, también, los Pactos Fiscales. Igual criterio aplicó para los meses subsiguientes.

A nuestro entender, esta concepción es errónea. A los efectos interpretativos, basta con remitirse a los respectivos Pactos Fiscales que gobiernan esta situación.

Recientemente, por la Ley N° 24.621, quedaron incorporados los Pactos Fiscales I y II, conjuntamente con la Ley N° 23.548, como base de cálculo del nuevo piso que regirá a partir de 1996, de modo que no se justifica la razón por la cual, el Poder Ejecutivo Nacional ha omitido la garantía mensual, ínsita en dicha normativa, cambiándola por la garantía anual, que no aparece señalada expresamente en ninguna parte de la actual legislación. Los Pactos Fiscales I y II estuvieron vigentes hasta el 1/4/96 y la Ley N° 24.621 estableció la forma de cálculo para la Cláusula de Garantía por parte de la Nación, a partir de 1996, según como ha sido explicado en el punto anterior.

En consecuencia, y tal como ha ocurrido hasta ahora, con respecto al piso fijado por los Pactos Fiscales, si en un mes dado, la recaudación coparticipada no alcanzara el nuevo piso, el Tesoro deberá cubrir la diferencia, sin proceder a realizar ningún tipo de compensación con otros meses, donde hubiera habido excedentes, ni esperar, hasta fin de año, para proceder a determinar el resultado entre lo efectivamente transferido y el piso mensual garantizado.

## CUADRO II

	AÑO 1996 - PRIMER TRIMESTRE			
	Transferencias Efectivas		Diferencias entre Cláusula de Garantía y Coparticipación Federal - Ley 23.548	
	Ley 23.548 Coparticipación Federal	Fondo Compensador Desequilibrios Fiscales	Según Pacto Fiscal (1)	Según Ley 24.621 (2)
Enero	756,2	45,3	0,0	0,0
Febrero	677,7	45,3	67,3	67,1
Marzo	616,5	45,3	128,5	128,3



### CUADRO III

AÑO 1996 - PRIMER TRIMESTRE					
Transferencias Efectivas			Diferencias entre Cláusula de Garantía y Coparticipación Federal - Ley 23.548		
Ley 23.548		Fondo Compensador	Según Pacto Fiscal		Según Ley 24.621
Coparticipación Federal		Desequilibrios Fiscales	(1)		(2)
Enero	756,2	45,3	0,0		0,0
Febrero	677,7	45,3	67,3		67,1
Marzo	616,5	45,3	128,5		128,3
Abril	713,0	45,3	32,0		31,8
Mayo	874,4	45,3	0,0		0,0
Junio	683,1	45,3	61,9		61,7
Julio	801,8	45,3	0,0	0,0	

(1) Se tomó para el cálculo de la Cláusula de Garantía \$745.000.000.- (incluye \$5.000.000 para Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur).

(2) De acuerdo con el piso estimado en el Cuadro I: \$790.100.000

El incumplimiento se atenúa en mayo y en julio por el efecto de la incorporación al I.V.A. del 3% adicional, creado por la Ley Nº 24.468 (B.O. 23/3/95), que elevó la alícuota del impuesto del 18% al 21%, pasando ese adicional, de estar afectado totalmente al Tesoro Nacional para cubrir desequilibrios financieros, a convertirse en un recurso coparticipado, aumentado así el total a ser distribuido entre las jurisdicciones. En junio, la disminución de la recaudación fue de tal magnitud que, a pesar de dicha atenuación, estuvo por debajo de la garantía.

En definitiva, el efecto neto para el Tesoro Nacional no es significativo, ya que lo que pierde por coparticipación se lo ahorra por tener una menor brecha entre lo transferido y la Cláusula de Garantía.

La convivencia de ambos pisos de garantía podría habilitar la discusión sobre cuál de los dos gobierna, con una referencia en pesos no significativa entre ellos, como se observa en los Cuadros II y III. La Provincia de Córdoba ha resuelto recientemente su situación litigiosa con la Nación, con efecto retroactivo, lo que obligará una vez conocidos los detalles, a recalcularse la Cláusula de Garantía Ley Nº 24.621, teniendo en cuenta lo que reciba dicha Provincia por el año 1995. Este problema de convivencia de las Cláusulas de Garantías, en ningún caso, permite interpretar la inexistencia de la garantía mensual como lo ha hecho el Poder Ejecutivo Nacional durante el transcurso de 1996.

#### **7. La nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos y la Ciudad de Buenos Aires.**

Por último, y siempre referido a las modificaciones introducidas por la Ley Nº 24.621, su art. 3º señala: "El Poder Ejecutivo Nacional deberá convocar en sede del Honorable Senado de la Nación a las Provincias, para iniciar la discusión y confección del proyecto de Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, a la que se refiere la Cláusula Sexta de las Disposiciones



Transitorias de la Constitución Nacional.

Vencido dicho plazo, las Provincias en un número de tres como mínimo, podrán efectuar la misma, con idéntico objeto y en el lugar indicado en el párrafo anterior”.

Como se observa, la Ciudad de Buenos Aires y, en consecuencia, sus senadores, ha quedado excluida de la discusión que en su momento se realice, en torno de una nueva Ley de Coparticipación Federal. Por lo tanto, se reitera el mismo conflicto que se planteara en oportunidad de la última reforma constitucional, y por el cual plasmó una redacción algo imprecisa. Es inminente que la Ciudad de Buenos Aires, de acuerdo con lo que señala el art. 129 de la Constitución Nacional, tenga un régimen de gobierno autónomo, dentro del marco que fije su Estatuto Organizativo. De modo que aparece como obvio que, una vez logrado ese status, la Ciudad de Buenos Aires se incorpore, a través de sus senadores, a una discusión que hace a la forma de asignar el gasto y distribuir los recursos en todo el territorio de la Nación.

Algunas interpretaciones, hechas en el Honorable Senado de la Nación, durante el debate de esta Ley y que se apoyan en la redacción del tercer párrafo del art. 75 inc. 2), intentan dejar a la Ciudad de Buenos Aires fuera de esta discusión, haciéndola participar, solamente, en la etapa de la distribución.

Pero la distribución no es un concepto que se pueda desagregar de las discusiones previas, muy por el contrario constituye uno de los aspectos centrales.

La dificultad de que no se enuncie a la Ciudad de Buenos Aires en el párrafo 3° del art. 75, inc.2., queda perfectamente resuelta por la inclusión expresa de la misma, que se realiza en el mismo inciso, en los párrafos 4°, 6° y 7° que señalan: “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”; “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”. Por último, al ocuparse del organismo que tendrá a su cargo el control y fiscalización de la Ley Convenio la Constitución, expresa: “Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la Ciudad de Buenos Aires en su composición”.

En síntesis, resulta fuera de toda lógica que, durante el debate de la Ley de Coparticipación, los tres senadores de la Ciudad de Buenos Aires no puedan ingresar al recinto o, en caso de hacerlo, no tengan ni voz ni voto. Esta absurda interpretación es insostenible.

Por Decreto 304/96, el Poder Ejecutivo Nacional convocó a los Gobernadores de las Provincias en la sede del Senado de la Nación para iniciar la discusión y confección del Proyecto de Ley de Coparticipación Federal, de acuerdo con lo dispuesto por el art.3° de la Ley Nº 24.621 y la



Disposición Transitoria Sexta de la Constitución Nacional, instruyendo al Jefe de Gabinete de Ministros para que proceda a coordinar dicha actividad. El Honorable Senado de la Nación constituyó, a esos efectos, la Comisión Especial de Coparticipación Federal de Impuestos, la que ha iniciado una ronda de consultas con especialistas en la materia.

### **III. LEY 24.671: Discusión y Contenido**

#### **1. Introducción**

El Pacto Federal que generó la prórroga del Senado, en la práctica, pasó a ser considerado como Pacto Fiscal II, porque en realidad su contenido es eminentemente tributario. Y esto es así porque, en esencia, su principal objetivo ha sido el reordenamiento de los sistemas tributarios nacionales y provinciales, a los efectos de eliminar los impuestos considerados por el Poder Ejecutivo como distorsivos, porque recargan indebidamente los costos de producción.

Tal como lo señalara el miembro informante Senador Branda (PJ. Formosa) en la discusión parlamentaria, el Pacto implicó la asunción de determinados compromisos tanto para la Nación como para las Provincias, con plazos determinados para su cumplimiento. Algunos de esos compromisos eran, para las Provincias, de cumplimiento inmediato; otros, como la sustitución del Impuesto a los Ingresos Brutos por un impuesto general al consumo, que tiende a garantizar la neutralidad tributaria y la competitividad de la economía, de cumplimiento diferido, en un plazo no mayor de tres años, desde el 12/8/93.

En efecto, entre los compromisos inmediatos, figura la derogación de los impuestos específicos que gravan la transferencia de los combustibles, el gas, la energía eléctrica y los servicios sanitarios, salvo los destinados al consumo doméstico y los que gravan los intereses de los depósitos bancarios.

En cambio, se estableció un plazo para antes del 30 de junio de 1995, luego modificado mediante el Decreto N° 1141/94, que fijó el 1° de julio de 1995, para que las Provincias procedieran a derogar el Impuesto de Sellos, excepto respecto de las tasas retributivas de servicios administrativos, de las actividades hidrocarburíferas y sobre los instrumentos que no inciden en el costo de los procesos productivos.

Las Provincias también debieron modificar los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, siguiendo determinadas pautas en materia de valuaciones y tasas aplicables, con vigencia a partir del 1° de enero de 1994, así como propender a la uniformidad en materia de valuaciones y alícuotas en los impuestos sobre las patentes de los automotores, a partir del primer trimestre de 1994.

Con idéntico orden, la Nación se comprometió a reformular los tributos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en los mismos sentido y plazos en que se comprometen las Provincias, y a derogar el Impuesto sobre los Activos de las empresas, para aquellos sectores respecto de los cuales las Provincias hubieran derogado el Impuesto a los Sellos. En definitiva,



la Nación procedió a la derogación total del Impuesto sobre los Activos, a partir de los ejercicios cerrados con posterioridad al 31 de mayo de 1995.

La Nación, también, se comprometió a disminuir la incidencia impositiva y previsional sobre el costo laboral para las Provincias y los sectores que fueran eximidos del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, el cual, más tarde, se generalizó independientemente de este último requisito.

Al margen de los aspectos predominantemente tributarios, el Pacto contiene otros compromisos: para las Provincias: propender a la privatización total o parcial o a la concesión total o parcial de servicios públicos o a la liquidación de empresas de su propiedad parcial o total y otras medidas, en general vinculadas con la desregulación de las actividades económicas; para la Nación: organizar y poner en marcha el sistema de cédulas hipotecarias rurales y de bonos negociables, respaldados por hipotecas urbanas, para el financiamiento del sector agropecuario y de la construcción. Asimismo, se comprometía el Estado Nacional a aceptar la transferencia de las cajas de jubilaciones provinciales, excepto las de profesionales, al sistema nacional de previsión social, en el caso de las Provincias que adhirieran al nuevo régimen previsional nacional.

Un punto importante de los compromisos asumidos por la Nación, ante la posible pérdida de recaudación provincial, originada en las exenciones y en la derogación de impuestos, era el de continuar garantizando un monto mínimo de coparticipación de 725 millones de pesos, que se había establecido en el “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales”, suscrito el 12 de agosto de 1992 y ratificado por la ley Nº 24.130, conocido como Pacto Fiscal I. Este monto se elevó a 740 millones de pesos a partir del 1º de enero de 1994, por el Pacto Fiscal II. Asimismo, por 60 días, prorrogados por otros 60 días con el Decreto Nº 2.078/93 y, luego, en forma definitiva, se suspendía la retención de los excedentes de coparticipación federal, percibidos en exceso de la garantía, para las Provincias que no hubieren cumplimentado sus compromisos.

Por último, por el Pacto Fiscal II se prorrogó la vigencia del Pacto Fiscal I hasta el 30 de junio de 1995. Entre otras cuestiones, esto implicaba prorrogar la retención del 15 por ciento de la masa de impuestos coparticipables, destinados a atender las obligaciones previsionales nacionales, más la suma de 43 millones 800 mil pesos, a ser distribuidos entre las Provincias, a excepción de Buenos Aires, Corrientes y Chaco, para cubrir desequilibrios fiscales. Juntamente con esta prórroga, se incorporó, en la distribución, a las provincias de Corrientes y Chaco, con pesos dos millones, por lo que el importe a redistribuir se elevó a 45 millones 800 mil pesos. El Pacto Fiscal II fue inicialmente suscrito, el 12 de agosto de 1993, por dieciséis provincias, cuyos convenios fueron ratificados por el Decreto Nº 14/94. Posteriormente, por los decretos Nº 206/94 y Nº 378/94 se ratificaron los convenios firmados por otras seis provincias, y, recientemente, por la Provincia de Córdoba.

Cabe recordar que, mediante el artículo 5º de la Ley Nº 24.468, sancionada el 6 de marzo de 1995, se prorrogó hasta el 1º de abril de 1996 el plazo para el cumplimiento de las cláusulas del Pacto relacionadas exclusivamente con materia tributaria y cuyo vencimiento hubiera operado u operase con anterioridad de esa fecha, que estuvieran pendientes de



cumplimiento.

## **2. Prórroga del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento.**

El Honorable Senado de la Nación como Cámara Iniciadora.

Primer Proyecto.

(Ver ANEXO III. Pacto Federal.)

Salvadas algunas dificultades interpretativas, con respecto a cuál de las dos Cámaras le correspondía la iniciativa, con fecha 8/5/96, el Honorable Senado de la Nación sancionó el Proyecto de Ley que prorrogó el Pacto Federal. El mismo, pasó, en revisión, a la Honorable Cámara de Diputados y señalaba lo siguiente:

“ARTICULO 1°.- Prorrógase con efecto retroactivo al 1° de julio de 1995 la vigencia del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento hasta el 31 de diciembre de 1996. Prorrógase, asimismo, hasta esa fecha el plazo para el cumplimiento de las cláusulas del citado Pacto, relacionadas exclusivamente a materia tributaria, y cuyo vencimiento hubiera operado u operase con anterioridad, y que estuvieran pendientes de implementación.

Las normas legales que implementen dichas modificaciones deberán ser sancionadas antes del 30 de junio de 1996 y hallarse vigentes al 1° de enero de 1997.

ARTICULO 2°.- La garantía de setecientos cuarenta millones de pesos establecida en el primer párrafo del apartado 8) de la cláusula segunda del Anexo I del Decreto 1807/93, se liquidará y, la diferencia, se girará mensualmente, en el mes siguiente.

ARTICULO 3°.- Invítase a las Provincias a adherir a la presente ley dentro de los noventa (90) días corridos desde su promulgación. Esta ley sólo tendrá efectos respecto de las Provincias que adhieran en el plazo establecido.

ARTICULO 4°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.”

## **3. Características de la discusión en el Honorable Senado de la Nación.**

La discusión parlamentaria del Senado demostró que, si bien todos los Senadores criticaban con mayor o menor dureza los alcances de los Pactos, las actitudes que había asumido el Poder Ejecutivo en cuanto a la no transferencia de los importes correspondientes a la garantía, oportunamente acordada, producían un impacto negativo sobre los Tesoros Provinciales. Los Gobernadores presionaron sobre los Senadores para que aprobara la prórroga, a pesar de que la Ley Nº 24.468 ya lo había hecho hasta el 1/4/96 y la Ley Nº 24.621 hasta el 31/12/97. Pero esta legislación resultaba insuficiente, a juicio del Poder Ejecutivo, y el nuevo requerimiento





dilatorio, para el no pago de las garantías asumidas, fue la pretensión de una nueva ley de prórroga del Pacto Fiscal II. Es muy probable que, satisfecho este último requisito, a todas luces innecesario, aparecerán otras excusas y el Tesoro Nacional seguirá operando, de hecho, en su relación con las jurisdicciones, con ignorancia de la legislación vigente y atendiendo, sólo, a su situación de caja.

Este proceso, de por sí fatigoso y desgastante, genera nuevas instancias de demora, que impiden atacar las cuestiones de fondo y mantienen al Congreso entretenido en una problemática que, al no resolverse adecuadamente, lo aleja de otros temas trascendentes.

Podría plantearse que, al proceder así, queda expedita la vía judicial. Pero lo que el Ministerio de Economía sabe y la mayoría de los Gobernadores también es que, al no recibir fondos, ellos, los Gobernadores, son los dueños del conflicto inmediato que se suscitará por el consiguiente no pago de sueldos y proveedores. Además, la vía judicial, de abrirse, es lenta y dudosa en cuanto a una interpretación objetiva, aunque el hecho alcance el carácter de absolutamente arbitrario.

La necesidad tiene cara de hereje y la teoría de los hechos consumados no tiene, hoy, ningún marco que la contenga.

Rebasada la naturaleza jurídica de los actos, los hechos serán peligrosamente buenos o malos, al margen de las instituciones o de la ley.

Por otra parte, esa ley, aun en caso de existir, sólo servirá para blanquear situaciones no queridas por sus propios forjadores, pero a los cuales, en principio, no les queda otro remedio. Es un formalismo hecho a desgano y con una cantidad de errores y confusiones que hacen muy compleja su interpretación.

Pero esta interpretación no deja de ser una simple curiosidad. ¿Quién se anima a desencadenar una acción judicial frente al estado de necesidad financiera y de inseguridad jurídica? Entonces, todos comienzan a descreer y la razón cede ante la fuerza. Una fuerza que aspira a ser omnímoda y a la cual muchos, por distintas razones, justifican y repudian a la vez.

Estos comentarios intentan lograr un debate más intenso, con respecto a esos trascendentes problemas y a las razones de su conveniencia. Es decir, una profunda reflexión de los principales actores, sobre la causa de la brecha entre lo formal y lo real, entre lo que la sociedad tiene consagrado por ley y lo que ocurre.

#### **4. Alcance de las modificaciones a los sistemas tributarios provinciales.**

Es indudable que las modificaciones impulsadas por el Pacto Fiscal II, en los sistemas tributarios provinciales, afectan a los tributos que constituyen la columna vertebral de su recaudación, como lo son los impuestos sobre sellos, los ingresos brutos, inmobiliarios y de patentes de automotores. En particular, un tema muy controvertido, es el referido a la sustitución del impuesto sobre los ingresos brutos por un impuesto a las ventas en la etapa



final. Son ampliamente conocidos los defectos del impuesto sobre los ingresos brutos, por constituir un impuesto en cascada, ya que recae sobre cada una de las etapas del proceso de producción y comercialización, provocando un resultado de acumulación y de pirámide del mismo, según el cual, la carga del tributo, en una etapa, recae sobre el precio, que incluye el costo del impuesto, en la etapa anterior.

El impuesto a las ventas en la etapa final figuró entre las alternativas analizadas en 1989, en el comienzo del actual gobierno, cuando se proyectó la primera reforma del sistema tributario nacional, como posibilidad de evitar la generalización del Impuesto al Valor Agregado y su sustitución. Sin embargo, se desechó la idea, por cuanto un impuesto sobre las ventas finales, requiere una administración tributaria altamente perfeccionada, ya que el padrón de contribuyentes adquiere una gran dimensión por la incorporación de todo el comercio minorista, con significativa participación de pequeñas empresas, lo que hace muy difícil el seguimiento y control mes a mes - como debería ser - de un gran número de responsables. En cambio, el Impuesto sobre los Ingresos Brutos, si bien también cuenta con una masa considerable de contribuyentes, al provenir la mayor parte de la recaudación de empresas grandes y medianas, relativamente menos numerosas en el padrón, permite una fiscalización más efectiva, además de verse facilitada la implementación de los sistemas de retenciones y de percepciones.

Una dificultad adicional, para decidir la implementación de un impuesto a las ventas finales, es que resulta sumamente problemático determinar la tasa aplicable, para lograr una recaudación del nivel de los impuestos que se derogan.

Otra cuestión que presenta grandes obstáculos, es la uniformidad en la aplicación de los gravámenes inmobiliarios, por el deterioro que presentan los catastros, en muchos casos, así como los atrasos y la falta de correlación en los criterios de valuación. En este punto, debe agregarse que la actualización de un catastro demanda tiempo y una inversión considerables.

Por otra parte, hay un aspecto fundamental que debe reconocerse y que no ha sido tenido suficientemente en cuenta: las medidas que se implementen en una provincia pueden afectar la posición relativa de sus actividades económicas, respecto de sus vecinas o de otras, en la medida en que se adopten en forma aislada del contexto regional.

La prórroga proyectada intenta, nuevamente, asegurar la continuidad de la actual distribución de los recursos y la previsibilidad, sobre la masa de fondos con que podrán contar las Provincias, en tanto que éstas podrán disponer de un mayor tiempo, para completar las tareas de reforma y la posibilidad de realizar una labor en conjunto.

## **5. Prórroga del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento. Segundo Proyecto. Ley vigente.**

Curiosamente, la media sanción del Proyecto de Prórroga del Pacto Fiscal II cayó en el olvido. El 3/7/96 apareció en la escena otra legislación sobre igual materia, en términos muy parecidos e impulsada, con carácter de urgentísima, por la Honorable Cámara de Senadores y



que dice lo siguiente:

“ARTICULO 1°.- Prorrógase con efecto retroactivo al 1° de julio de 1995, la garantía de setecientos cuarenta millones de pesos (\$740.000.000.-) establecida en el apartado 8 de la Cláusula Segunda del Anexo I del Decreto 1807 del 27 de agosto de 1993. Las sumas que resulten de la aplicación de esta garantía serán liquidadas y transferidas mensualmente dentro de los diez días del mes siguiente.

ARTICULO 2°.- Las deudas y obligaciones que se hayan originado por el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, entre el 1° de julio de 1995 y la fecha de entrada en vigencia de esta ley deberán ser canceladas por el Estado Nacional, y cumplimentadas por las Provincias dentro del curso del corriente año 1996.

ARTICULO 3°.- Los fondos correspondientes a los Aportes del Tesoro Nacional destinados a los Municipio y Comunas serán girados directamente a la orden de sus respectivas tesorerías con comunicación al Poder Ejecutivo Provincial.

ARTICULO 4°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.”

La Honorable Cámara de Diputados recibió esta media sanción y, con la mayor celeridad, procedió a aprobar los dos primeros artículos y modificar el tercero, sustituyéndolo por el siguiente:

“ARTICULO 3°.- El Poder Ejecutivo deberá introducir las reestructuraciones presupuestarias que fuesen necesarias para cumplir exclusivamente con los objetivos específicos de esta ley. No podrán disminuirse las erogaciones de carácter social del presupuesto.”

Vuelta al Senado, se insistió en la sanción original y, en definitiva, se aprobó el proyecto antes transcrito, que pasó al Poder Ejecutivo para su promulgación.

El Poder Ejecutivo, por Decreto Nº 880/96, vetó el art. 3°, referido a los fondos correspondientes a los aportes del Tesoro Nacional, destinado a los municipios y comunas. Dicho artículo podrá ser insistido en los términos del art.83 de la Constitución Nacional.

Aunque resulta conocida la complejidad del tema, es evidente que, esta ley tributaria consagra, en su art. 1°, una novedosa curiosidad fiscal, producto del dificultoso tránsito de la relación Nación-Provincias.

En efecto, esta norma prorroga hacia atrás los plazos, desde el 1/7/95 y hasta la fecha de su entrada en vigencia, pero deja «sine die» su vencimiento.

No obstante, no ser materia de este trabajo la recreación de la fundadas críticas hechas sobre los intentos de darle efecto retroactivo a las leyes tributarias, es evidente que, si las jurisdicciones se sintieron no obligadas, a partir del 1/7/95, en cuanto a los efectos del Pacto Fiscal II, esta Ley intenta, nuevamente, ponerlas en posición de obligación, generando una incertidumbre legal que podría traer serias consecuencias en la relación Fisco-contribuyente.



Todo depende del camino recorrido por cada Provincia. Sin embargo, entendemos que esta norma debe ser, en definitiva, ratificada por las Legislaturas locales, a pesar de que ahora nada se dice, haciendo ellas una adecuada evaluación de la zona gris entre el 1/7/95 y el comienzo de la vigencia de esta Ley, espacio propicio para interpretaciones litigiosas.

Como ya fuera comentado, la principal cuestión pendiente es la sustitución del Impuesto sobre los Ingresos Brutos. Las Provincias se encuentran trabajando sobre algunas propuestas. En ámbitos académicos, se ha tratado el tema con especialistas nacionales y extranjeros. Y el punto de maduración será estrictamente recaudatorio. Las jurisdicciones avanzarán cuando entiendan que les conviene la nueva propuesta sustitutiva, una vez despejados los aspectos de administración tributaria, que conllevan el fluido arbitraje de los conflictos interjurisdiccionales, evitando, en lo posible, generar mayores distorsiones económicas que las generadas por el impuesto actualmente en vigencia.

Dicho impuesto será monofásico, bietápico o plurifásico, pero, sin duda, su recaudación deberá colmar las mayores expectativas.

Por último, se vuelve sobre la garantía de \$740.000.000 para las Provincias, excluida Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, desde el 1/7/95. De hecho, esta garantía operó durante 1995 pero caducó unilateralmente para el P.E.N. en 1996. De esta manera, el Poder Ejecutivo que, en sus estimaciones presupuestarias había previsto niveles de recaudación superiores a los obtenidos, debería haber afrontado, con recursos del Tesoro Nacional, la diferencia mensual con el piso comprometido, al cual se hiciera referencia en los puntos anteriores. No lo hizo, por la interpretación de anualidad extensamente analizada.

Este aspecto queda ahora, una vez más, taxativamente resuelto con la nueva redacción del art. 1º.

Respecto del art. 2º cabe interpretar, hecho que ha quedado reflejado por el Legislador, vía interpretación oficial o auténtica del texto, que cuando se refiere a "deudas" son las de la Nación con las Provincias y no de éstas con la Nación, evitándose así intentos compensatorios de deudas originadas por diferentes materias. Vale decir que las obligaciones referidas derivan de la conveniencia de reformar la legislación tributaria provincial.

Como no existe, en la actualidad, un proyecto suficientemente analizado, se hace altamente improbable que durante el año 1996 plasme una sustitución del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, en todas las jurisdicciones, con vigencia a partir del 1/1/97.

A su vez, el art. 3º intenta resolver una cuestión de hecho en torno de los tan criticados aportes del Tesoro Nacional. En efecto, dichos aportes serán girados directamente a la orden de las respectivas tesorerías municipales cuando corresponda, evitando su paso por las tesorerías provinciales y la posible retención de dichos importes por estas últimas.

En realidad, lo correcto hubiera sido hacer absolutamente transparentes los Aportes del Tesoro Nacional, evitando un manejo discrecional ampliamente criticado y por el cual, en la mayoría de los casos, el Poder Ejecutivo resuelve problemas políticos, ajenos a una correcta



asignación de los ingresos. El veto del art. 3º, ya mencionado, no invalida el comentario anterior.

## **6. Nuevo Proyecto de Prórroga del Pacto Federal.**

El 20/8/96, el Poder Ejecutivo Nacional envía al Honorable Senado de la Nación el Mensaje Nº 981 que señala:

“ARTICULO 1º.- Prorrógase hasta el 31 de diciembre de 1998 el plazo para el cumplimiento de las cláusulas del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del 12 de agosto de 1993 relacionadas exclusivamente a materia tributaria que estuvieren pendientes de implementación.

ARTICULO 2º.- Comuníquese al PODER EJECUTIVO NACIONAL.”

En sus fundamentos se expresa que “La medida propuesta tiene presente tanto el objetivo y la voluntad de continuar avanzando en políticas uniformes que armonicen y posibiliten el logro de la finalidad común de crecimiento de la economía y la reactivación de las economías regionales, como así también el mejoramiento del estado de las finanzas públicas provinciales.”

Asimismo, se señala que “Dicho plazo había sido prorrogado sucesivamente hasta el 31 de diciembre de 1996 mediante la sanción de las Leyes Nº 24.468 y Nº 24.671.”

En realidad, la Ley Nº 24.468 había prorrogado el Pacto Federal hasta el 1º de abril de 1996 y la Ley Nº 24.671, como ya fuera detallado oportunamente, hizo lo propio, con efecto retroactivo al 1º de julio de 1995 y sin fecha cierta para el futuro.

El Proyecto indica, ahora, que la prórroga será hasta el 31 de diciembre de 1998, por lo que resultan sobreabundantes los fundamentos vinculados con la “finalidad común del crecimiento de la economía y la reactivación de las economías regionales, como así también el mejoramiento del estado de las finanzas públicas provinciales”, ya que se los supone implícitos en la prórroga consagrada por la Ley Nº 24.671, vigente desde el 1/8/96, es decir, veinte días después.

Como corolario de este manejo de las leyes que hacen a la relación Nación-Provincias y en la búsqueda de una sana armonía normativa, debe tenerse presente que, por Ley Nº 24.621, se prorrogó el Impuesto a las Ganancias hasta el 31/12/97, a pesar de que la Constitución Nacional tiene previsto, en su Disposición Transitoria Sexta, que un régimen de coparticipación será establecido antes de la finalización del año 1996. No hace falta remarcar que la distribución del Impuesto a las Ganancias tiene una fuerte gravitación en la masa coparticipable de recursos.

La prórroga del Pacto Federal, consagrada por la Ley Nº 24.671, dejó sin fijar su vencimiento, quizás, para no provocar una colisión con la disposición constitucional antes citada, ya que, de ser aprobado un nuevo régimen, desaparecerían los aspectos centrales de los Pactos.



La prórroga propiciada por el Poder Ejecutivo Nacional el 20/8/96 fija, como vencimiento del Pacto Federal, el 31/12/98, en las cuestiones relacionadas exclusivamente con la materia tributaria.

Esta prórroga, en consecuencia, parece ignorar la disposición constitucional ya enunciada, puesto que nada dice sobre ella y, además, extiende, hasta fines de 1998, la vigencia de los llamados "Pactos Fiscales" que, en el actual estado de la cuestión, son un mero remedo de la auténtica Ley Convenio que los Constituyentes de 1994 consagraron en el art. 75 inc.2, con rango constitucional, para ser sancionada antes de la finalización del año 1996.

## **ANEXO I**

Ley 24.621

Prorrógase la vigencia de la Ley de Impuesto a las Ganancias (T.O.1986) y sus modificaciones. Alcances.

Sancionada: diciembre 27 de 1995.

Promulgada: enero 3 de 1996.

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc., sancionan con fuerza de Ley:

ARTICULO 1°: -Prorrógase hasta el 31 de diciembre del año 1997 la vigencia de la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado en 1986 y sus modificaciones. en virtud de la presente, el artículo sin número incorporado a continuación del artículo 102 de la citada Ley quedará redactado de la siguiente forma:

«Art... El producido del impuesto de esta ley, se destinará:

a) El veinte por ciento (20%) al Sistema de Seguridad Social, para ser destinado a la atención de las obligaciones previsionales nacionales.

b) El diez por ciento (10%) hasta un monto de \$650.000.000 anuales convertibles según ley 23.928, a la Provincia de Buenos Aires, proporcionados mensualmente, el que será incorporado a su coparticipación, con destino específico a obras de carácter social, y exceptuados de lo establecido en el inciso g) del artículo 9° de la ley 23.548. El excedente de dicho monto será distribuido entre el resto de las Provincias, en forma proporcionada mensualmente, según las proporciones establecidas en los artículos 3° y 4° de la ley 23.548 incluyendo a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur según las disposiciones vigentes. Los importes correspondientes deberán ser girados en forma directa y automática.

c) Un dos por ciento (2%) a refuerzos de la cuenta especial 550 «Fondo de Aporte del Tesoro Nacional de las Provincias».



d) El cuatro por ciento (4%) se distribuirá entre todas las jurisdicciones provinciales, excluida la de Buenos Aires conforme el índice de necesidades básicas insatisfechas. Los importes correspondientes deberán ser girados en forma directa y automática. Las jurisdicciones afectarán los recursos a obras de infraestructura básica social, quedando exceptuados de lo establecido en el inciso g) del artículo 9° de la ley 23.548.

e) El sesenta y cuatro por ciento (64%) restante se distribuirá entre la Nación y el conjunto de las jurisdicciones provinciales conforme a las disposiciones de los artículos 3° y 4° de la Ley 23.548.

De la parte que corresponde a la Nación por el inciso a) del artículo 3° de la ley 23.548, las jurisdicciones provinciales, excluida la Provincia de Buenos Aires, recibirán durante 1996 una transferencia del Gobierno Nacional de \$6.000.000 (seis millones de pesos) mensuales. Durante 1997 esa transferencia del Gobierno Nacional se elevará a \$18.000.000 (dieciocho millones de pesos) mensuales, de los cuales \$12.000.000 (doce millones de pesos) se detraerán del inciso a) del artículo 3° de la Ley 23.548 y los \$6.000.000 (seis millones de pesos) restantes del inciso c) del presente artículo. Dichos importes se distribuirán en forma mensual en función de los porcentajes establecidos en los artículos 3° y 4° de la Ley 23.548, incluyendo a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur conforme a las disposiciones vigentes.

Las Provincias no podrán recibir a partir de 1996 un importe menor al percibido durante 1995 en concepto de coparticipación federal de impuestos conforme Ley 23.548 y la presente modificación, así como también los Pactos Fiscales I y II.

El régimen de coparticipación previsto en la cláusula sexta de las disposiciones transitorias de la Constitución Nacional dejará sin efecto la distribución establecida en el presente artículo».

ARTICULO 2°: -Las disposiciones de la presente Ley entrarán en vigencia a partir del 1° de enero de 1996 inclusive.

ARTICULO 3°: -El Poder Ejecutivo Nacional deberá convocar en sede del Honorable Senado de la Nación durante el mes de marzo de 1996 a las Provincias, para iniciar la discusión y confección del proyecto de ley de Coparticipación Federal de Impuestos, a la que se refiere la Cláusula Sexta de las Disposiciones Transitorias de la Constitución Nacional.

Vencido dicho plazo, las Provincias en un número de tres como mínimo, podrán efectuar la misma, con idéntico objeto y en el lugar indicado en el párrafo anterior.

ARTICULO 4°: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.- ALBERTO R. PIERRI- CARLOS F. RUCKAUF.- Esther H. Pereyra Arandia de Pérez Pardo.- Edgardo Piuzzi.



**ANEXO II**  
**TRANSFERENCIAS EFECTIVAS 1995 -EN MILES DE PESOS-**

PROVINCIAS	COPARTICIPACION FEDERAL LEY 23.548	CLAUSULA DE GARANTIA	FONDO COMPENS. DESEQ. CIALES	TOTAL	EN % DEL TOTAL
BUENOS AIRES	1.762.314,7	201.953,5	0,0	1.964.268,2	20,72
CATAMARCA	221.038,2	25.329,5	26.400,0	272.767,7	2,88
CORDOBA	741.427,1	0,0	0,0	741.427,1	7,82
CORRIENTES	298.324,2	34.186,5	18.000,0	350.510,7	3,70
CHACO	400.341,9	45.876,9	6.000,0	452.218,8	4,77
CHUBUT	126.916,6	14.544,0	36.000,0	177.460,6	1,87
ENTRE RIOS	391.840,4	44.903,3	21.600,0	458.343,7	4,83
FORMOSA	292.141,4	33.477,8	26.400,0	352.019,2	3,71
JUJUY	227.994,0	26.126,7	26.400,0	280.520,7	2,96
LA PAMPA	150.707,9	17.269,8	30.000,0	197.977,7	2,09
LA RIOJA	166.165,1	19.041,9	26.400,0	211.607,0	2,23
MENDOZA	334.648,7	38.349,6	26.400,0	399.398,3	4,21
MISIONES	265.091,3	30.378,6	26.400,0	321.869,9	3,39
NEUQUEN	139.282,4	15.961,3	30.000,0	185.243,7	1,95
RIO NEGRO	202.489,5	23.204,1	30.000,0	255.693,6	2,70
SALTA	307.598,6	35.249,4	30.000,0	372.848,0	3,93
SAN JUAN	271.274,1	31.087,1	26.400,0	328.761,2	3,47
SAN LUIS	183.168,0	20.989,9	26.400,0	230.557,9	2,43
SANTA CRUZ	126.916,6	14.544,0	36.000,0	177.460,6	1,87
SANTA FE	717.214,9	82.189,8	6.000,0	805.404,7	8,49
SANTIAGO DEL ESTERO	331.557,3	37.994,7	26.400,0	395.952,0	4,18
TUCUMAN	381.793,3	43.751,7	26.400,0	451.945,0	4,77
TIERRA DEL FUEGO	51.804,2	9.091,4	36.000,0	96.895,6	1,02
<b>TOTAL ANUAL</b>	<b>8.092.050,4</b>	<b>845.501,5</b>	<b>543.600,0</b>	<b>9.481.151,9</b>	<b>100</b>
TOTAL MENSUAL	674.337,5	70.458,5	45.300,0	790.096,0	

Fuente: Elaboración CECE, sobre la base de datos de la Subsecretaría de Relaciones Fiscales y Económicas con las Provincias.





## TRANSFERENCIAS EFECTIVAS 1995 -EN MILES DE PESOS-

PROVINCIAS	COPARTICIPACION FEDERAL LEY 23.548	CLAUSULA DE GARANTIA	FONDO COMPENS. DESEQ. PCIALES.	TOTAL	EN % DEL TOTAL
BUENOS AIRES	1.762.314,7	201.953,5	0,0	1.964.268,2	20,59
CATAMARCA	221.038,2	25.329,5	26.400,0	272.767,7	2,86
CORDOBA	741.427,1	53.468,1	6.000,0	800.895,2	8,39
CORRIENTES	298.324,2	34.186,5	18.000,0	350.510,7	3,67
CHACO	400.341,9	45.876,9	6.000,0	452.218,8	4,74
CHUBUT	126.916,6	14.544,0	36.000,0	177.460,6	1,86
ENTRE RIOS	391.840,4	44.903,3	21.600,0	458.343,7	4,80
FORMOSA	292.141,4	33.477,8	26.400,0	352.019,2	3,69
JUJUY	227.994,0	26.126,7	26.400,0	280.520,7	2,94
LA PAMPA	150.707,9	17.269,8	30.000,0	197.977,7	2,08
LA RIOJA	166.165,1	19.041,9	26.400,0	211.607,0	2,22
MENDOZA	334.648,7	38.349,6	26.400,0	399.398,3	4,19
MISIONES	265.091,3	30.378,6	26.400,0	321.869,9	3,37
NEUQUEN	139.282,4	15.961,3	30.000,0	185.243,7	1,94
RIO NEGRO	202.489,5	23.204,1	30.000,0	255.693,6	2,68
SALTA	307.598,6	35.249,4	30.000,0	372.848,0	3,91
SAN JUAN	271.274,1	31.087,1	26.400,0	328.761,2	3,45
SAN LUIS	183.168,0	20.989,9	26.400,0	230.557,9	2,42
SANTA CRUZ	126.916,6	14.544,0	36.000,0	177.460,6	1,86
SANTA FE	717.214,9	82.189,8	6.000,0	805.404,7	8,44
SANTIAGO DEL ESTERO	331.557,3	37.994,7	26.400,0	395.952,0	4,15
TUCUMAN	381.793,3	43.751,7	26.400,0	451.945,0	4,74
TIERRA DEL FUEGO	51.804,2	9.091,4	36.000,0	96.895,6	1,02
<b>TOTAL ANUAL</b>	<b>8.092.050,4</b>	<b>898.969,6</b>	<b>549.600,0</b>	<b>9.540.620,0</b>	<b>100</b>
<b>TOTAL MENSUAL</b>	<b>674.337,5</b>	<b>74.914,1</b>	<b>45.800,0</b>	<b>795.051,7</b>	

Fuente: Elaboración CECE, sobre la base de datos de la Subsecretaría de Relaciones Fiscales y Económicas con las Provincias.

Nota: incluye el cálculo de las transferencias por Cláusula de Garantía y Fondo Compensador de Desequilibrios Provinciales que le corresponderían a Córdoba.

### ANEXO III

Decreto 1807/93 ratificado por el art. 33 de la Ley Nº 24.307

Instrúyase al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y al Banco de la Nación Argentina para que en sus ámbitos apliquen lo establecido en el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento.



Bs.As., 27/8/93

VISTO el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento celebrado entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales signatarios de fecha 12 de agosto de 1993, y

CONSIDERANDO: que los Poderes Públicos de la Nación y de las Provincias han concertado un acuerdo general tendiente a establecer las bases para un crecimiento sostenido de la actividad económica, la productividad y los niveles de ocupación.

Que para la consecución de los altos objetivos invocados resulta útil y conveniente que ciertas medidas adoptadas sean puestas en práctica sin demora.

Que al respecto cabe tener presente lo convenido por las partes en el artículo 4º del mismo, en cuanto a que las Provincias y el Estado Nacional procederán a elevar en un breve plazo a sus legislaturas y al Congreso Nacional los proyectos de ley en virtud de los cuales se apruebe el pacto concertado.

Que durante el plazo que demande la consideración, aprobación y sanción de los referidos instrumentos legales, resultare indispensable poner en marcha diversos mecanismos tendientes a la eficaz y oportuna implementación de lo acordado, por parte de los órganos competentes de las respectivas administraciones de la Nación y las Provincias.

Que en ese orden resulta necesario suspender de inmediato la retención de los montos excedentes de Coparticipación Federal de acuerdo a lo previsto en el artículo 2. inciso 8) del pacto mencionado en el Visto.

Que el presente constituye un instrumento con que cuenta el PODER EJECUTIVO NACIONAL en su carácter de administrador general del país, para llevar a cabo los objetivos de bien común de la Nación.

Que al respecto éste reconoce como antecedente inmediato el Decreto Nº 1602 de fecha 31 de agosto de 1992.

Que el presente se dicta a tenor de las facultades conferidas por el artículo 86 inciso 1 de la Constitución Nacional.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA DECRETA:

Artículo 1º - Instrúyase al MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS y al BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA para efectuar dentro del marco de sus competencias, todas las operaciones necesarias para la aplicación de lo establecido en el PACTO FEDERAL PARA EL EMPLEO, LA PRODUCCION Y EL CRECIMIENTO, que en copia autenticada forma parte integrante del presente, como Anexo Y.



Artículo 2º - Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional de Registro Oficial y archívese.- MENEM - Domingo F. Cavallo.

ANEXO I:

## PACTO FEDERAL PARA EL EMPLEO, LA PRODUCCION Y EL CRECIMIENTO

En la ciudad de Buenos Aires a los doce días del mes de agosto de 1993, se reúnen el Señor Presidente de la Nación Argentina, Dr. Carlos Saúl Menem y los Señores Gobernadores abajo firmantes con el objetivo de comprometerse en distintas acciones necesarias para promover el empleo, la producción y el crecimiento económico armónico del país y sus regiones, en un todo de acuerdo con el Programa «Argentina en Crecimiento 1993 -1995» y con los Programas de Transformación que tienen encaminados las Provincias Argentinas, y declaran:

### PRIMERO

Los Señores Gobernadores han acordado la adopción de políticas uniformes que armonicen y posibiliten el logro de la finalidad común de crecimiento de la economía nacional y de reactivación de las economías regionales. Las políticas acordadas se concretarán por los Poderes Ejecutivos Provinciales, una vez aprobado el presente Acuerdo por las Honorables Legislaturas Provinciales en lo que es materia de su competencia según las Constituciones locales, en los siguientes actos de gobierno:

#### 1) Derogar en sus jurisdicciones el IMPUESTO DE SELLOS.

La derogación deberá incluir de inmediato la eliminación del Impuesto de Sellos a toda operatoria financiera y de seguros institucionalizada destinada a los sectores agropecuario, industrial, minero y de la construcción e ir abarcando gradualmente al resto de las operaciones y sectores de la forma que determine cada provincia, y deberá completarse antes del 30 de junio de 1995.

La presente derogación no alcanza a las tasas retributivas de servicios administrativos efectivamente prestados y que guarden relación con el costo del servicio. Tampoco alcanza a las actividades hidrocarburíferas y sus servicios complementarios, así como los supuestos previstos en el artículo 21º del Título III, Capítulo IV de la Ley 23.966, ni a instrumentos que no inciden ni directa ni indirectamente en el costo de los procesos productivos.

2) Derogar de inmediato los Impuestos Provinciales específicos que graven la Transferencia de Combustible, Gas, Energía Eléctrica, incluso los que recaen sobre la autogenerada; y Servicios Sanitarios, excepto que se trate de transferencias destinadas a uso doméstico. Asimismo, se derogarán de inmediato las que graven directa o indirectamente, a través de controles, la circulación interjurisdiccional de bienes o el uso para servicios del espacio físico, incluido el aéreo.

Asimismo, se promoverá la derogación de las Tasas Municipales que afecten los mismos hechos económicos que los impuestos provinciales detallados en los párrafos anteriores, sea a través de la remisión del respectivo proyecto de ley a la Legislatura Provincial o a través de



la recomendación a los Municipios que cuenten con competencia para la creación y derogación de tales gravámenes. Igual actitud se seguirá respecto de las Tasas Municipales en general, en los casos que no constituyan la retribución de un servicio efectivamente prestado, o en aquellos supuestos en los que excedan el costo que derive de su prestación.

3) Derogar de inmediato los Impuestos que graven los Intereses de Depósitos a Plazo Fijo y en Caja de Ahorro, a los Débitos Bancarios, y gradualmente todos aquellos que graven la Nómina Salarial, completando la derogación antes del 30 de junio de 1995.

4) Modificar el IMPUESTO A LOS INGRESOS BRUTOS, disponiendo la exención de las actividades que se indican a continuación:

- a) Producción primaria,
- b) Prestaciones financieras realizadas por las entidades comprendidas en el régimen de la Ley Nº 21.526.
- c) Compañías de capitalización y ahorro y de emisión de valores hipotecarios, las Administradoras de Fondos Comunes de Inversión y de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y Compañías de Seguros, exclusivamente por los ingresos provenientes de su actividad específica.
- d) Compraventa de divisas, exclusivamente por los ingresos originados en esta actividad.
- f) Prestaciones de servicios de electricidad, agua y gas, excepto para las que se efectúan en domicilios destinados a vivienda o casa de recreo o veraneo.

Estas exenciones podrán implementarse parcial y progresivamente de acuerdo a lo que disponga cada Provincia, pero deberán estar completadas antes del 30 de junio de 1995.

La exención no alcanzará a todas las actividades hidrocarburíferas y sus servicios complementarios, así como los supuestos previstos en el artículo 21º del Título III, Capítulo IV, de la Ley Nº 23.966

Para compensar la posible falta de ingresos, las Provincias eliminarán exenciones, desgravaciones y deducciones existentes a actividades no incluidas en el listado anterior y adecuarán las alícuotas aplicables a todas las actividades no exentas.

5) Modificar, a partir del 1º de enero de 1994, los Impuestos sobre la Propiedad Inmobiliaria a fin de que:

- a) Las tasas medias que resulten aplicables, en ningún caso: superen el UNO CON VEINTE CENTESIMOS POR CIENTO (1,20%) para los inmuebles rurales, el UNO CON TREINTA Y CINCO CENTESIMOS POR CIENTO (1,35%) para los suburbanos y/o subrurales y el UNO CON CINCUENTA CENTESIMOS POR CIENTO (1,50%) para los urbanos, y
- b) La base imponible no supere el OCHENTA POR CIENTO (80%) del valor de mercado de los inmuebles urbanos y suburbanos y/o subrurales o del valor de la tierra libre de mejoras en el caso de los inmuebles rurales.

Recomendar a los Municipios la modificación de las Tasas Viales y de Mantenimiento de Caminos o de otras similares a fin de que no superen el CUARENTA CENTIMOS POR CIENTO (0,40 %) del OCHENTA POR CIENTO (80%) del valor de mercado de los inmuebles suburbanos o del valor de la tierra libre de mejoras y se ajusten en todo caso al costo que derive de la prestación efectiva del servicio retribuido.



8) Asumir, a partir del 1º trimestre de 1994, la obligación de que las valuaciones y alícuotas a aplicar, con relación a los impuestos sobre las Patentes de Automotores y/o similares a nivel Provincial guarden uniformidad entre todas las jurisdicciones. Para las valuaciones se tomará como referencia la que publica la Dirección General Impositiva a los fines del Impuesto sobre los Bienes Personales no Incorporados al Proceso Económico.

En el caso de las Provincias en que el impuesto sobre las patentes de automotores y/o similares, esté, total o parcialmente, a cargo de los municipios se propondrá a los mismos la adecuación al régimen precedente.

- adhiriendo al Decreto 2284/91 en lo que resulte de aplicación provincial;
- derogando el carácter de orden público de los aranceles correspondientes a honorarios profesionales en todos los sectores;
- liberando al sector comercial (libre instalación de farmacias, derogación del monopolio de mercados mayoristas, horarios comerciales, etc.);
- eliminando todas las restricciones cuantitativas o de otro orden que limitaren el ejercicio de las profesiones universitarias y no universitarias.
- disponiendo la apertura de los mercados del transporte de pasajeros y carga de acuerdo a las orientaciones adoptadas en el nivel federal;
- adhiriendo a la política federal en materia minera de acuerdo a lo establecido en el decreto 815/92.
- adhiriendo, en las jurisdicciones provinciales que corresponda, a la política federal en materia portuaria de acuerdo a lo establecido en el decreto 817/92.
- adhiriendo a la política federal en materia de medicamentos establecida en el decreto 150/92 y sus modificatorios.
- reconociendo los controles y registros federales y de las demás Provincias en materia de medicamentos y alimentos.

11) Adoptar las modalidades, procedimientos y acciones establecidos por los artículos 1 a 7, 8 a 13, 15 a 19, 21 a 40, 60, 61, 62 y 63 de la Ley Nº 23.696 y por los artículos 1º y 2º, 23, 36, 42 a 47, 60 y 61 de la Ley Nº 23.697, los que adecuados al ordenamiento provincial, serán de aplicación directa en las Provincias. Idéntico procedimiento se adoptará, en lo que resulte de aplicación provincial, con los decretos del Poder Ejecutivo Nacional Nros. 958/92, 1492/92, 1494/92, 1813/92 y 2293/92

12) Las Provincias que suscriben este Acuerdo se adhieren, a los fines de determinar la competencia en materia de accidentes de trabajo, al criterio establecido en el artículo 16 de la Ley Nº 24.028.

## SEGUNDO

El Estado Nacional, correspondiendo al aporte que significa para el proceso de crecimiento de la economía nacional y regionales, lo acordado precedentemente por los Señores Gobernadores, conviene en la realización de los siguientes actos de gobierno:

1) REFORMULAR LOS TRIBUTOS QUE PERCIBE LA MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES EN EL MISMO SENTIDO Y PLAZOS EN QUE SE COMPROMETEN LAS PROVINCIAS.



En el caso de los Impuestos sobre las Patentes de Automotores y/o similares, unificar las valuaciones y alícuotas a aplicar con las de las restantes jurisdicciones.

Para las valuaciones se tomará como referencia las que publica la Dirección General Impositiva a los fines del Impuesto sobre los Bienes Personales No Incorporados al Proceso Económico.

2) Eliminar el Impuesto a los Activos afectados a los procesos productivos, en aquellos sectores alcanzados por las derogaciones y exenciones dispuestas por cada provincia en relación al Impuesto de Sellos.

3) Disminuir la incidencia impositiva y previsional sobre el costo laboral. Esta disminución se hará acompañando las prioridades sectoriales reflejadas en las decisiones sobre operaciones y sectores alcanzados por las exenciones dispuestas por cada provincia en relación al Impuesto a los Ingresos Brutos.

4) Adecuar de inmediato las normas sobre retenciones y pagos a cuenta del IVA para que en ningún caso los contribuyentes paguen una tasa efectiva superior al 18%.

5) Organizar y poner en marcha el Sistema de Cédulas Hipotecarias Rurales y de Bonos Negociables respaldados por hipotecas urbanas, dando participación en el operativo a los Bancos de Provincia, para viabilizar el financiamiento a mediano y largo plazo para el sector agropecuario y de la construcción.

6) Aceptar la transferencia al Sistema Nacional de Previsión Social de las Cajas de Jubilaciones Provinciales -con exclusión de las de Profesionales que prevé el artículo 56 de la Ley Nº 18038 (T.O. 1980)-, en el caso de las Provincias que adhieran al nuevo Régimen Previsional que sancione la Nación, respetando los derechos adquiridos de los actuales jubilados y pensionados provinciales. Para el caso de que con posterioridad a la fecha del presente alguna Provincia modificará su legislación en materia de jubilaciones y pensiones, el mayor costo que pudiera resultar de dichas modificaciones estará a cargo exclusivo de dicha Provincia. Esta transferencia se instrumentará a través de convenios particulares con cada jurisdicción provincial interesada, los que deberán suscribirse en un plazo de 90 días a partir de la sanción de la Ley Provincial respectiva.

7) ASEGURAR, A TRAVÉS DE LOS RESPECTIVOS ORGANISMOS SECTORIALES RESPONSABLES Y LOS ENTES REGULADORES DE SERVICIOS PÚBLICOS PRIVATIZADOS, QUE LAS MEDIDAS IMPOSITIVAS A ADOPTARSE EN LOS NIVELES DE GOBIERNO NACIONAL, PROVINCIAL O MUNICIPAL QUE PUEDAN IMPLICAR DIRECTA O INDIRECTAMENTE, REDUCCIONES DE COSTOS O AUMENTO DE LOS BENEFICIOS EN LAS EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVICIOS PÚBLICOS Y/O PROVEEDORAS DE BIENES Y SERVICIOS EN MERCADOS NO COMPETITIVOS, RESULTEN UNA COMPLETA TRANSFERENCIA DE BENEFICIOS A LOS USUARIOS Y CONSUMIDORES.

8) Para financiar la eventual pérdida de recaudación provincial originada en la eliminación de impuestos y exenciones dispuestas en el presente Acuerdo, el Gobierno Nacional suspenderá la retención de los montos excedentes de Coparticipación Federal por arriba del mínimo de \$725 millones establecido como garantía del «Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales» suscrito el 12 de agosto de 1992 y ratificado por la Ley Nº 24.130.



Esta suspensión regirá transitoriamente en forma automática por sesenta (60) días y en forma permanente a partir del momento en que cada Provincia cumplimente los compromisos de aplicación inmediata asumidos en el presente Acuerdo. La garantía de \$ 725 millones se elevará a \$ 740 millones a partir del 1º de enero de 1994.

Cuando la recaudación impositiva definida en iguales términos al párrafo anterior exceda un nivel para las Provincias de \$ 800 millones mensuales, las Provincias asumen el compromiso de utilizar estos excedentes para cancelar deudas consolidadas contraídas previamente al Acuerdo del 12 de agosto de 1992 o para financiar erogaciones de capital y programas de reformas de los Estados Provinciales que sean aprobados por el Gobierno Nacional.

### TERCERO

Las Provincias firmantes y el Estado Nacional incluyen en el presente Acuerdo la prórroga hasta el día 30 de junio de 1995 de la vigencia del «Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales» suscrito el día 12 de agosto de 1992, ratificado por Ley Nº 24.130, incluyendo las modificaciones introducidas por el punto 8) del artículo Segundo del presente. Se incorporará a la Cláusula Primera, inciso b) del Acuerdo arriba mencionado a las Provincias de Corrientes con \$ 1.500.000 (Pesos un millón quinientos mil) y del Chaco con \$ 500.000 (Pesos quinientos mil), para cubrir desequilibrios fiscales.

### CUARTO

LAS PROVINCIAS Y EL ESTADO NACIONAL PROCEDERÁN A ELEVAR A LAS LEGISLATURAS, DENTRO DE LOS DIEZ DÍAS DE SUSCRITO EL PRESENTE, LOS PROYECTOS DE LEY EN VIRTUD DE LOS CUALES SE APRUEBE ESTE PACTO CON LA AUTORIZACIÓN A LOS RESPECTIVOS PODERES EJECUTIVOS A DICTAR LAS NORMAS PARA CUMPLIR CON LO CONVENIDO EN EL PRESENTE ACUERDO.

El presente Acuerdo producirá efectos sólo en favor de las provincias que lo firmen y desde el momento del acto de firma.

Refrendan el presente los Señores Ministros del Interior, Dr. Gustavo Beliz y de Economía y Obras y Servicios Públicos, Dr. Domingo Felipe Cavallo y el Señor Secretario General de la Presidencia, Dr. Eduardo Bauzá.

En prueba de conformidad se firman tres (3) ejemplares de un mismo tenor y a un sólo efecto.