

MODIFICACIÓN LEY 25413 DE IMPUESTO A LOS DEBITOS Y CREDITOS BANCARIOS.  
COPARTICIPACION DEL TOTAL DE LA RECAUDACIÓN.

ARTICULO 1° : Sustitúyase el artículo 3° de la ley 25.413 y sus modificaciones por el siguiente:

"El total de lo recaudado por el impuesto establecido según el artículo 1° de la ley 25413, sobre los créditos y débitos y demás movimientos, efectuados en cuentas, cualquiera sea su naturaleza, abiertas en las entidades regidas por la Ley de Entidades Financieras, se distribuirá entre la Nación y el conjunto de las provincias conforme a las disposiciones de los artículo 3° y 4° de la ley 23.548".

ARTICULO 2° : Comuníquese al Poder Ejecutivo.

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

A través de la denominada Ley de Competitividad en Marzo de 2001 se estableció un impuesto, cuya alícuota fijada por el Poder Ejecutivo Nacional alcanza en la actualidad, el seis por mil (6‰) que se aplica sobre:

- a) Los créditos y débitos efectuados en cuentas —cualquiera sea su naturaleza—abiertas en las entidades regidas por la Ley de Entidades Financieras.
- b) Las operatorias que efectúen las entidades mencionadas en el inciso anterior en las que sus ordenantes o beneficiarios no utilicen las cuentas indicadas en el mismo, cualquiera sea la denominación que se otorgue a la operación, los mecanismos empleados para llevarla a cabo —incluso a través de movimiento de efectivo— y su instrumentación jurídica.
- c) Todos los movimientos de fondos, propios o de terceros, aun en efectivo, que cualquier persona, incluidas las comprendidas en la Ley de Entidades Financieras, efectúe por cuenta propia o por cuenta y/o a nombre de otras, cualesquiera sean los mecanismos utilizados para llevarlos a cabo, las denominaciones que se les otorguen y su instrumentación jurídica, quedando comprendidos los destinados a la acreditación a favor de establecimientos adheridos a sistemas de tarjetas de crédito y/o débito.

A través de la Ley 25570 de ratificación del "Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos" celebrado entre el Estado Nacional, los Estados Provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el 27 de febrero de 2002 y sancionada el 10 de Abril de 2002, se estableció que el 30 % de lo producido por el impuesto formara parte de la masa coparticipable, originalmente ingresaba al Tesoro Nacional el 100 %.

El monto del 30 % de la recaudación del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios pasó a distribuirse entre la Nación y las Provincias de acuerdo a los prorrateadores primarios (distribución entre Nación y el consolidado de las provincias), y secundarios (reparto entre las provincias) correspondientes a la Ley N° 23548.

En definitiva, el conjunto de las provincias argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reciben sólo el 14,98 % de la recaudación del impuesto, dejando de percibir de acuerdo a los proyecciones del presupuesto 2010, aproximadamente 7.000 millones de pesos.

Si se amplía el marco de análisis, la pérdida, en comparación con una eventual coparticipación bajo el esquema planteado en el presente proyecto de ley, suma \$ 29.128 millones en valores corrientes, o \$ 37.657 millones en valores constantes de 2009 desde marzo de 2001.

Las provincias de Santa Fe y Córdoba resignan anualmente una cifra estimativa de 600 millones de pesos cada una y la provincia de Buenos Aires aproximadamente \$ 1.400. millones de pesos.

Debemos recordar que al firmar las provincias argentinas en 1853 la Constitución Nacional, establecieron un Estado Federal y por ende el federalismo fiscal, reservándose por ello una serie de tributos destinados a satisfacer sus propias necesidades y favorecer el desarrollo local, sin perjuicio de delegar en el Estado federal determinados recursos previstos en el art. 4 de nuestra ley fundamental.

Pero lamentablemente todos somos testigos que sufrimos un claro proceso de desfederalización, profundizado desde mediados del siglo pasado, que produjo, entre otros efectos negativos, una concentración por parte del Gobierno Nacional de la administración de los recursos federales, en franco beneficio del poder central y en perjuicio directo de los intereses de las provincias y sus habitantes.

Desde la aprobación de la Reforma Constitucional en 1994, por imperativo de la disposición transitoria sexta, los argentinos nos debemos una nueva ley de coparticipación, elaborada sobre los principios de solidaridad, equidad, automaticidad y funcionalidad.

Tarea difícil pero no imposible de lograr dentro del marco lógico de dificultades que conlleva consensuar la distribución de las potestades tributarias, y que necesita de la voluntad política de todos los actores, especialmente de las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y el Estado Nacional.

Sin embargo, la omisión de esta tarea, no es ápice para que el conjunto de las provincias argentinas se vean perjudicadas en la coparticipación de impuestos como el que nos ocupa, en virtud de un centralismo fundamentalista, que pretende digitar desde Buenos Aires, las necesidades de las ciudades y pueblos del interior.

Es pertinente recordar que la Comisión Federal de Impuestos, organismo integrado por Funcionarios de la Nación, de la ciudad de Buenos Aires y Ministros de Hacienda y Economía Provinciales, ha sostenido en reiteradas ocasiones su posición en relación a la inmutabilidad de la Ley-Convenio y de los Acuerdos Fiscales Federales y de la intangibilidad de la masa coparticipable, como resguardo de cualquier modificación o apropiación unilateral:

Que el principio general de la Ley 23.548 dispone que todos los Impuestos Nacionales creados o a crearse, con las excepciones previas, debe ser coparticipados (Artículo 2°)

Que sólo se admiten, por imperio de la propia ley, las excepciones taxativamente dispuestas por el referido Artículo 2°

Que el principio general de la Ley 23.548 de que todo Impuesto Nacional – creado o a crearse- debe ser coparticipado, sólo resulta excepcionado – Art. 2° inciso b)- cuando respecto de un determinado tributo exista un régimen especial de coparticipación que, además de estar regularmente establecido – esto es por ley y con adhesiones del mismo rango-, efectivamente esté vigente, es decir haya sido objeto de ratificación legal por todas las provincias adheridas por el régimen de la Ley 23.548, atento a que ésta no prevé un modo distinto para excepcionarlo.

Todos los actores sociales debemos comprometernos en la labor de conseguir los consensos necesarios para una nueva ley de coparticipación federal de impuestos, mientras tanto, no debemos olvidar, como ocurre, que sigue vigente en la materia la ley 23.548 sancionada en 1989, prorrogada hasta la actualidad en razón a lo determinado por su artículo 15, que establece una suerte de renovación automática hasta tanto no se apruebe un nuevo régimen sustitutivo.

Distribución de Recursos Financieros entre la Nación y las Provincias.

La disputa por la apropiación de las rentas fiscales, particularmente las generadas por la Aduana de Buenos Aires, una de las claves para entender los enfrentamientos entre federales y unitarios que se produjeron en nuestra historia, ya que la distribución de recursos financieros públicos entre la Nación y las provincias es un aspecto central que apuntala la vigencia de un régimen federal de gobierno y de su definición y forma de implementación depende en gran parte el ejercicio efectivo de la autonomía por parte de las provincias.

Una breve reseña de los antecedentes históricos puede iniciarse en la década de 1930, la crisis mundial abierta en 1929 echó por tierra la privilegiada posición de nuestro país como agro-exportador, y plantea un nuevo reagrupamiento de fuerzas para dar solución a una situación hasta ahora inexplorada. En Argentina, cuyo régimen tributario estaba centrado en los impuestos al comercio exterior, la Nación empezó a quedarse sin recursos. En esa situación, se unificaron todos los impuestos internos y se estableció un sistema de distribución. En 1935 se implementó el primer sistema de coparticipación de impuestos, en ese momento, la distribución primaria establecía que la Nación se quedaba con el 82% de los recursos y las provincias con el 17,5%.

La distribución secundaria, que definía el reparto entre las provincias, se realizaba de acuerdo a varios criterios: un 30% se distribuía de acuerdo a la población, un 30% de acuerdo al gasto, un 30% de acuerdo a los recursos totales de la provincia (antes de la implementación del sistema), y un 10% por partes iguales entre todas las provincias. El porcentaje que les correspondía a las provincias en la distribución primaria, desde entonces, fue aumentando progresivamente. En el año 1946 pasó a corresponderles un 21%, y ya en 1951 el 48,8% de lo

recaudado se destinaba a Nación, mientras que el 51,2% restante quedaba en manos de las provincias.

Para el año 1954, la Nación contaba con el 68,8%, porcentaje que se vio reducido por la nueva ley de coparticipación, al 54% en 1958. En 1963, luego de otra reforma, se fijó el 58% para Nación y el 36% para provincias, quedando el 6% restante para Capital Federal.

El porcentaje otorgado a los gobiernos provinciales siguió incrementándose hasta 1966, año en que llegó al 46%.

En 1973 se planteó la necesidad de ofrecer un tratamiento diferencial para cada provincia, especialmente para aquellas con menos recursos. La ley 20.221 definía en la distribución primaria un 50% para la Nación y un 50% para las provincias; la distribución secundaria se establecía de acuerdo a tres criterios: un 65% de acuerdo a la población, un 25% de acuerdo a la brecha en el desarrollo de las provincias, y un 10% de acuerdo a la dispersión poblacional. El segundo criterio tendía a compensar a las provincias más atrasadas, cuya medida se calculaba de acuerdo a un índice que incorporaba la calidad de la vivienda, la educación y la cantidad de automóviles por habitante. El tercer criterio garantizaba mayores transferencias cuanto mayor fuese la dispersión poblacional, fundamentándose en el mayor costo de los servicios prestados por la administración provincial.

La ley 23.548 de 1988 sobre Coparticipación Federal de Impuestos regula el régimen de distribución entre la Nación y las Provincias de los Recursos Fiscales. En su artículo 3 establece que la distribución primaria entre Nación y Provincias corresponde de la siguiente manera: Nación: 42.34%, Provincias: 54.66%, Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias: 1%, Recupero Nivel relativo de ciertas provincias: 2%.

Claramente establece este régimen un criterio de distribución que refleja el reclamo en el tiempo de las provincias en el sentido de incrementar su participación en la masa total coparticipable, en consonancia con las mayores obligaciones en asignación de funciones y prestación de servicios que han venido asumiendo en forma creciente los gobiernos subnacionales.

A partir de la década de 1990 se firmaron diferentes pactos que alteraron la asignación de recursos, en 1992 se establecieron fondos pre-coparticipables, que permiten a la Nación quedarse con un 15% de la masa de recursos antes de la distribución primaria, para asignarlos discrecionalmente.

En el año 1993, el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento elevó el piso mínimo y dispuso que el excedente de recursos tuviese una proporción destinada a la cancelación de deudas y el financiamiento de la reforma del Estado.

En la actualidad, el fuerte sesgo hacia la centralidad en la relación de poder entre el Gobierno Federal y las provincias significa un claro incumplimiento de la ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos.

Como explicáramos anteriormente, la ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos regula el régimen de distribución entre la Nación y las Provincias de los Recursos Fiscales.

Claramente, este régimen establece un criterio de distribución que refleja el reclamo en el tiempo de las provincias en el sentido de incrementar su participación en la masa total coparticipable, en consonancia con las mayores obligaciones en asignación de funciones y prestación de servicios que han venido asumiendo en forma creciente los gobiernos provinciales.

A modo de garantía y con el objeto de que las distribuciones al margen de la ley de coparticipación no desvirtúen el espíritu de la misma, la norma establece asimismo un piso mínimo de garantía en su artículo 7, que determina que :

“El monto a distribuir a las provincias, no podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento (34%) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tengan o no el carácter de distribuibles por esta Ley.”

Se establece de esta manera un piso en términos porcentuales del monto coparticipado sobre el total de los recursos tributarios recaudados a nivel nacional cualquiera sea la características de estos (coparticipables o no).

En definitiva, entendemos que la distribución de recursos financieros públicos entre la Nación y las provincias es un aspecto central que apuntala la vigencia de un régimen federal de gobierno y de su definición y forma de implementación depende en gran parte el ejercicio efectivo de la autonomía por parte de las provincias.

Las consecuencias del actual esquema de distribución del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios conlleva una debilidad institucional, socava las autonomías provinciales y conspira contra la construcción del federalismo que anhelamos.

Por los motivos expuestos, solicitamos la aprobación del presente proyecto de ley.